



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI
GIURIDICI E STORICO-POLITICI



CHIARA GALBERSANINI

LA TUTELA DELLE NUOVE MINORANZE NELLA COSTITUZIONE PLURALISTA



G. Giappichelli Editore



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI
GIURIDICI E STORICO-POLITICI



COLLANA DI STUDI SCIENTIFICI

15

La Collana di studi scientifici del Dipartimento di Studi Internazionali, Giuridici e Storico-Politici dell'Università degli Studi di Milano raccoglie monografie e altri risultati inediti di ricerche, individuali e collettive, di Professori, Ricercatori, titolari di assegni di ricerca afferenti al Dipartimento, dottorandi di ricerca che svolgano la loro attività sotto la guida di un docente del Dipartimento, nonché, eccezionalmente, di studiosi esterni che svolgano attività di studio e ricerca nel Dipartimento o che con esso abbiano stabilmente collaborato.

La qualità scientifica delle pubblicazioni è assicurata da una procedura di c.d. double blind peer review ad opera di revisori esterni.

CHIARA GALBERSANINI

LA TUTELA DELLE NUOVE MINORANZE NELLA COSTITUZIONE PLURALISTA



G. Giappichelli Editore

© Copyright 2025 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 979-12-211-1569-7

ISBN/EAN 979-12-211-6430-5 (ebook)

Volume pubblicato con il contributo dell'Università degli Studi di Milano.

Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

Indice

pag.

Capitolo I I RAPPORTI TRA TUTELA DELLE NUOVE MINORANZE E ORDINAMENTO COSTITUZIONALE: QUADRO GENERALE

- | | |
|--|----|
| 1. Riflessioni introduttive: le nuove minoranze nel quadro dei fenomeni migratori contemporanei | 1 |
| 2. Definizione dell'oggetto di indagine: uno studio sul modello costituzionale di tutela delle nuove minoranze linguistico-culturali | 15 |
| 3. Le ragioni della rilevanza di uno studio del modello costituzione di tutela delle nuove minoranze linguistico-culturali | 21 |
| 4. Breve premessa metodologica: interpretazione evolutiva delle disposizioni costituzionali | 24 |

PARTE PRIMA IL MODELLO COSTITUZIONALE DI TUTELA DELLE NUOVE MINORANZE

Capitolo II IL PRINCIPIO DI TUTELA DELLE MINORANZE LINGUISTICHE NEL QUADRO COSTITUZIONALE

- | | |
|--|----|
| 1. La <i>ratio</i> di una disposizione costituzionale espressamente riferita ai gruppi minoritari | 29 |
| 2. La scelta di collocare il principio di tutela delle minoranze linguistiche nel quadro dei principi fondamentali dell'ordinamento | 32 |
| 3. Il vincolo costituzionale dell' <i>interpositio legislatoris</i> in attuazione dell'art. 6 Cost. | 35 |
| 4. La definizione delle minoranze suscettibili di tutela nella giurisprudenza della Corte costituzionale: le minoranze linguistiche riconosciute | 37 |
| 5. Il ritardo nell'attuazione dell'art. 6 Cost.: la legge n. 482 del 1999 e le criticità in merito alla determinazione dei soggetti titolari di protezione | 39 |
| 6. Le minoranze rimaste escluse dalla tutela | 43 |

Capitolo III
UN'INTERPRETAZIONE EVOLUTIVA
DELL'ART. 6 COST.

1. Verso una interpretazione <i>evolutiva</i> della nozione costituzionale di minoranza linguistica: la definizione di minoranza	47
2. La caratterizzazione su base linguistica delle minoranze: un superamento di una lettura <i>testuale</i> dell'articolo	51
3. Il superamento della cittadinanza come elemento costitutivo della nozione di minoranza	54
4. Le minoranze come formazioni sociali	58
5. Criterio <i>territoriale</i> e criterio <i>personale</i> di protezione dei gruppi minoritari	61

Capitolo IV
UN MODELLO COSTITUZIONALE DI TUTELA
DELLE NUOVE MINORANZE LINGUISTICHE
ORIENTATO ALLA PROMOZIONE
DELLA PERSONA UMANA

1. Il principio di tutela delle minoranze linguistiche «al punto di incontro» tra gli artt. 2 e 3 Cost.	65
2. Tutela delle minoranze e principio personalista	68
3. Tutela delle minoranze e principio di eguaglianza	69
4. L'art. 9, comma 1, Cost. quale corollario al sistema di garanzie costituzionali poste a tutela della lingua e della cultura delle minoranze	71
5. La tutela delle espressioni culturali delle nuove minoranze: un principio multiculturalista quale declinazione del pluralismo costituzionalmente garantito	73
6. La diversità culturale dei gruppi minoritari quale patrimonio da conservare	75
7. Tutela della diversità culturale e interesse delle future generazioni	76
8. La diversità culturale come valore per l'intera comunità: la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso <i>Chapman</i>	79
9. Il rispetto dei diritti delle minoranze come "valore" su cui si fonda l'ordinamento europeo	81

PARTE SECONDA
MODELLO COSTITUZIONALE DI TUTELA DELLE NUOVE
MINORANZE E INTEGRAZIONE INTERCULTURALE

Capitolo V
L'IMPLEMENTAZIONE DELLA TUTELA COSTITUZIONALE
DELLE NUOVE MINORANZE:
UN MODELLO DI INTEGRAZIONE INTERCULTURALE

1. L'implementazione di un modello di tutela delle nuove minoranze nel quadro delle politiche di integrazione	87
1.1. Un superamento dei modelli storici di integrazione in Europa	92
2. Un modello di integrazione interculturale	95
3. Un modello di governance interculturale multilivello: il ruolo degli enti locali	102
4. Il rispetto del "nucleo essenziale" della Costituzione quale limite posto al Legislatore nell'elaborazione di un modello interculturale di integrazione e l'istituto della mediazione linguistico-culturale	106

Capitolo VI
L'IMPLEMENTAZIONE DI UN MODELLO INTERCULTURALE
DI INTEGRAZIONE NEL QUADRO
DELL'ORDINAMENTO GIURIDICO NAZIONALE

1. L'implementazione di un modello interculturale di integrazione a livello nazionale: l'ambito scolastico e l'educazione interculturale	111
1.1. L'educazione civica in una prospettiva interculturale: la legge n. 92 del 2019	117
1.2. Educazione interculturale e recenti sviluppi, alla luce del decreto-legge 31 maggio 2024, n. 71	119
2. La funzione "integrativa" della cittadinanza nel modello interculturale di integrazione	123
2.1. Cittadinanza e minori stranieri: il criterio di <i>ius scholae</i> in prospettiva interculturale	126
2.2. Recenti sviluppi in materia di modifica della disciplina sulla cittadinanza: il referendum di iniziativa popolare sulla cittadinanza	131
2.3. L'esclusione dal circuito della rappresentanza politica dei membri appartenenti alle nuove minoranze	132

PARTE TERZA
MODELLO COSTITUZIONALE DI TUTELA
DELLE NUOVE MINORANZE
ED EVOLUZIONE DEL CONCETTO DI NAZIONE

Capitolo VII
DALLA NAZIONE CULTURALMENTE OMOGENEA
ALLA NAZIONE DIALOGICA

1.	L'evoluzione del concetto di Nazione nello Stato multiculturale	137
2.	L'idea di Nazione nello Stato liberale	141
2.1.	Lo Statuto Albertino: un regime di deroga della tutela della diversità linguistica e culturale	145
3.	L'interesse superiore della Nazione nella forma di Stato autoritario-fascista e la negazione della tutela dei gruppi minoritari	147
3.1.	La soppressione di ogni tutela del pluralismo culturale e linguistico in nome dell'interesse superiore della Nazione	148
3.2.	La tutela delle minoranze e il superamento dell'idea di Nazione di stampo ottocentesco nello Stato democratico-pluralista	150
4.	Un superamento del paradigma dell'omogeneità nazionale nello Stato multiculturale: la Nazione dialogica	153
5.	La Nazione dialogica nel quadro dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale	156

Capitolo VIII
LA NAZIONE DIALOGICA
NELL'ORDINAMENTO COMPLESSO E MULTILIVELLO

1.	Una declinazione multilivello del concetto di Nazione	161
2.	Una declinazione dialogica del concetto di Nazione nell'ordinamento costituzionale europeo	168
3.	Valori europei e idea di Nazione	172
4.	Nazione dialogica e modello europeo di integrazione interculturale	180
5.	Modello interculturale di integrazione e regolazione della società digitale europea: prospettive ulteriori e future	181

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

1.	Lo Stato multiculturale: il profilo prescrittivo della tutela e promozione della multiculturalità	187
----	---	-----

pag.

2. La promozione della persona umana nelle formazioni sociali, dal gruppo minoritario di appartenenza alla più vasta e composita comunità nazionale	189
3. La Nazione dialogica nello Stato multiculturale	191
<i>Bibliografia</i>	193

Capitolo I

I rapporti tra tutela delle nuove minoranze e ordinamento costituzionale: quadro generale

SOMMARIO: 1. Riflessioni introduttive: le nuove minoranze nel quadro dei fenomeni migratori contemporanei. – 2. Definizione dell’oggetto di indagine: uno studio sul modello costituzionale di tutela delle nuove minoranze linguistico-culturali. – 3. Le ragioni della rilevanza di uno studio del modello costituzione di tutela delle nuove minoranze linguistico-culturali. – 4. Breve premessa metodologica: interpretazione evolutiva delle disposizioni costituzionali.

1. Riflessioni introduttive: le nuove minoranze nel quadro dei fenomeni migratori contemporanei

Nel quadro del mutamento sociale generato dai flussi migratori che hanno investito il nostro Paese a partire dagli ultimi decenni del secolo scorso¹, tra i temi

¹ Sul tema delle migrazioni quale fenomeno sociale che ha interessato il nostro Paese, cfr., *ex multis*, M. AMBROSINI, *Sociologia delle migrazioni*, Bologna, il Mulino (nuova ed.), 2020; M. AMBROSINI, F. CAMPOMORI, *Le politiche migratorie*, Bologna, il Mulino, 2024; A. COLOMBO, *Fuori controllo? Miti e realtà dell’immigrazione in Italia*, Bologna, il Mulino, 2002. Per una prospettiva globale sul tema delle migrazioni, cfr., *ex multis*, H. DE HAAS, *Migrazioni. Oltre le ideologie. Dati alla mano*, Torino, Einaudi, 2024; B. ANDERSON, *Comunità immaginate*, Roma-Bari, Laterza, 2018. Per un’analisi completa sui dati relativi all’immigrazione nel corso dell’anno 2024, si rimanda al *Trentesimo Rapporto sulle migrazioni*, Fondazione ISMU (2024) pubblicato nel febbraio 2025: in particolare, il Rapporto sottolinea che i fenomeni migratori si sono evoluti nel corso del tempo e «i quasi 6 milioni di cittadini stranieri che oggi si trovano sul territorio italiano testimoniano un percorso complesso e multiforme che ha avuto inizio circa cinquant’anni fa e che da allora ha recepito e reagito agli effetti delle importanti vicende storiche del nostro tempo (...). Col tempo, alle prime generazioni sono andate affiancandosi tanto le seconde generazioni – sempre più consistenti e oggi ormai adulte (già avviate a dar vita alle terze generazioni) – quanto le numerose acquisizioni di cittadinanza che hanno prodotto un collettivo di quasi due milioni di “nuovi italiani”», 18. Per un approfondimento giuridico sul tema dell’immigrazione e della condizione giuridica degli stranieri, cfr., *ex multis*, B. NASCIBENE, *La condizione giuridica dello straniero. Diritto vigente e prospettive di riforma*, Padova, Cedam, 1997 e dello stesso A. (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Padova, Cedam, 2004; F. SCUTO, *Lo status giuridico dello straniero*, in P. BILANCIA, E. DE MARCO (a cura di), *L’ordinamento della Repubblica*, II ed., Padova, Cedam, 2015 e dello stesso A., *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell’immigrazione irregolare*, Milano, Giuffrè, 2012; G. D’ORAZIO,

di rilievo giuridico che hanno interessato l'ordinamento costituzionale italiano² e continuano ad interrogarlo anche in prospettiva attuale³, si può, senza dubbio,

Lo straniero nella Costituzione italiana (asilo, condizione giuridica, estradizione), Padova, Cedam, 1992; E. GROSSO, voce *Straniero (status costituzionale dello)*, in *Digesto Disc. Pubbl.*, XV, Torino, Utet, 1999, p. 156 ss.; C. CORSI, *Lo straniero e lo Stato*, Padova, Cedam, 2001; P. MOROZZO DELLA ROCCA (a cura di), *Immigrazione e cittadinanza. Profili normativi e orientamenti giurisprudenziali*, Torino, Utet, 2007; P. BONETTI, *I profili generali della normativa italiana sugli stranieri dal 1998*, in B. NASCIMBENE (a cura di), *Diritto degli stranieri*, cit.; G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Napoli, Jovene, 2007; L. D'ASCIA, *Diritto degli stranieri e immigrazione. Percorsi giurisprudenziali*, Milano, Giuffrè, 2009; G. GRASSO, L. PANZERI, A. STEVANATO, *Migranti, stranieri, cittadini del mondo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025.

²In questo senso, F. PALERMO, *Alla ricerca della società inclusiva. Il contributo della dottrina comparatistica alla tutela delle minoranze "deboli" e all'inclusione delle diversità nelle società contemporanee*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, Fascicolo Speciale, novembre 2024, dove l'A. sottolinea che «da tempo la dottrina riflette sull'accomodamento del pluralismo sociale e sulle regole giuridiche per la gestione di un numero crescente di fattori di diversità nelle società complesse», 295 ss. Cfr., sulla stessa prospettiva, anche F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, III ed., Milano, Wolters Kluwer, 2021; T. GROPPI, *Multiculturalismo 4.0*, in *Osservatorio AIC*, n. 1, 2018, dove l'Autrice sostiene che «Il "multiculturalismo" si è affermato ormai da anni come un "classico" del diritto costituzionale del nostro tempo. Proprio per questo, anch'esso, come altri concetti e categorie del costituzionalismo, richiede un ripensamento, in un momento storico di trasformazioni epocali che ci chiamano a un grande sforzo di creatività», 1. Si veda anche V. ANGIOLINI, *Diritto costituzionale e società multiculturali*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2015, dove l'A. evidenzia il rapporto tra multiculturalismo e diritto costituzionale, affermando, in particolare, che «Il multiculturalismo, a cui ci si è accostati anche come dottrina o progetto di società, è anzitutto un fatto storico ed un problema. È indicato infatti come problema, per il diritto costituzionale, quello della convivenza o del conflitto, in Italia, in Europa ed in altri paesi occidentali, di differenti culture, come insieme delle opinioni, delle credenze o delle fedi anche religiose, dei convincimenti, dei costumi, dei linguaggi e degli stili di vita diversi, individuali e collettivi, derivanti da identità tramandate o comunque acquisite e da scelte più o meno consapevoli delle persone», 1 ss.

³A fondamento degli studi costituzionalistici sul tema della tutela dei gruppi minoritari, e già con un accenno alle minoranze formatesi a seguito dei fenomeni migratori, si veda in dottrina A. PIZZORUSSO, *Il pluralismo linguistico in Italia fra Stato nazionale e autonomie regionali*, Pisa, Pacini, 1975. Dello stesso A., voce *Minoranze etnico-linguistiche*, in *Enc. Dir.*, XXVI, Milano, Giuffrè, 1976, 527 ss. e *Minoranze e maggioranze*, Torino, Giappichelli, 1993. Cfr., inoltre, E. PALICI DI SUNI, voce *Minoranze*, in *Digesto Disc. Pubbl.*, IX, Torino, Utet, 1994, 546 ss.; S. MANCINI, *Minoranze autotone e Stato*, Milano, Giuffrè, 1996; S. BARTOLE, N. OLIVETTI RASON, L. PEGORARO (a cura di), *La tutela giuridica delle minoranze*, Padova, Cedam, 1998; E. PALICI DI SUNI, *Intorno alle minoranze*, Torino, Giappichelli, 1999; V. PIERGIGLI, *Lingue minoritarie e identità culturali*, Milano, Giuffrè, 2001; L. PANZERI, *La tutela delle minoranze linguistiche nella Repubblica delle autonomie*, Milano, Giuffrè, 2016; G. POGGESCHI, *I diritti linguistici. Un'analisi comparata*, Roma, Carocci, 2010; M. COSULICH, *Lingue straniere e lingue minoritarie nell'ordinamento repubblicano*, in *Quaderni regionali*, n. 3, 2012, 133 ss. Più recentemente, sulla necessità di ripensare il tema della tutela delle minoranze a seguito dei mutamenti sociali, si veda A. MASTROMARINO, *Formazioni culturali e conflitti identitari. Oltre l'accomodamento per esercitare il pensiero complesso*, Relazione al XXXIX Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Università degli Studi di Salerno, 2024 (versione provvisoria), dove l'A. mette in luce che «la difficile gestione di un pluralismo ad alta intensità non sarebbe sintomo di un fallimento del sistema, bensì occasione per chiedersi se gli strumenti con cui si stanno affrontando le difficoltà che il cambiamento presuppone siano adatti»,

annoverare quello relativo alla *tutela delle nuove minoranze linguistico-culturali*⁴.

7; F. PALERMO, *Alla ricerca della società inclusiva. il contributo della dottrina comparatistica alla tutela delle minoranze "deboli" e all'inclusione delle diversità nelle società contemporanee*, cit., dove l'A. teorizza, in particolare, la necessità «di un passaggio da un diritto "difensivo", legato alla classica tutela delle minoranze etno-nazionali, linguistiche e religiose, a un più complessivo approccio pluralista dell'ordinamento nel suo complesso volto all'accomodamento di fattori non predefiniti di diversità», 295 ss. Su prospettive analoghe, cfr. F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, cit. e J. WOELK, *Il rispetto della diversità: la tutela delle minoranze linguistiche*, in C. CASONATO (a cura di), *Lezioni sui principi fondamentali della Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2010, 177 ss.; P. TORRETTA, *Diritti fondamentali e protezione delle "istanze collettive di diversità": il caso delle minoranze linguistiche*, in *Diritto Pubblico comparato ed europeo*, n. 2, 2014, 695 ss.; F. PALERMO, J. WOELK, *From Minority Protection to a Law of Diversity? Reflections on the Evolution of Minority Rights*, in *European Yearbook of Minority Issues 2003/2004*, Vol. 3, Leiden-Boston, 2005, 5 ss.; F. PALERMO, *Legal Solutions to Complex Societies: The Law of Diversity*, in E.J. RUIZ VIEYTEZ, R. DUNBAR (a cura di), *Human Rights and Diversity: New Challenges for Plural Societies*, Bilbao, University of Deusto, 2007, 63 ss.

⁴ Il tema si ritrova già accennato in A. PIZZORUSSO, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Milano, Giuffrè, 1967, dove, tra le intuizioni dell'A. con particolare riferimento alla tutela dei nuovi gruppi minoritari formati a seguito dell'immigrazione, si sottolinea l'esclusione del possesso della cittadinanza quale requisito per poter riconoscere l'esistenza di una minoranza linguistica sul piano dell'ordinamento giuridico e la necessità che gli Stati, nell'approccio alla tutela minoritaria, non trascurino i gruppi sociali formati dagli immigrati e dalle loro famiglie. L'A. sostiene, in particolare, che vi è un «certo numero di situazioni in cui questa contrapposizione può risultare meno netta, in quanto l'ordinamento statale si trova a disciplinare rapporti relativi a stranieri i quali non operano isolatamente, ma formano un gruppo sociologicamente riconoscibile come tale», 165. Sul tema specifico della tutela, nel quadro costituzionale, delle minoranze formatesi a seguito dei flussi migratori, cfr. G. DE VERGOTTINI, *Verso una nuova definizione del concetto di minoranza*, in AA.VV., *Regione e Governo locale*, Rimini, Maggioli, 1995, 9 ss. e, dello stesso A., *Multiculturalismo, minoranze linguistiche ed immigrazione*, in T. BONAZZI, M. DUNE (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologna, il Mulino, 1994, 237 ss.; L. MELICA, *Lo straniero extracomunitario. Valori costituzionali e identità culturale*, Torino, Giappichelli, 1996, 156 ss. In senso analogo, anche P. BONETTI, *Prime note sulla tutela costituzionale contro il razzismo e la xenofobia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 1994, 21 ss. Il riferimento al tema della tutela delle nuove minoranze nel quadro costituzionale è già presente anche in E. ROSSI, *Minoranze etno-linguistiche*, in *Archivio giuridico*, nn. 2-3 1993, 267; in S. BARTOLE, *Le norme per la tutela delle minoranze linguistiche storiche*, in *Le Regioni*, 1999, 1065; in S. LARICCIA, voce *Minoranze in Europa*, in *Enc. Dir.*, Agg., Milano, Giuffrè, 2001, 768 ss. L'affacciarsi del concetto di "nuove minoranze" era stato, inoltre, segnalato da R. Toniatti al termine del contributo R. TONIATTI, voce *Minoranze (diritti delle)*, in *Enc. delle Scienze sociali*, Roma, Treccani, 1996. Cfr. anche E. PALICI DI SUNI PRAT, *Intorno alle minoranze*, cit., 192 ss., dove l'A. sottolinea che «forme di tutela della propria lingua e cultura d'origine potrebbero eventualmente porsi in una prospettiva futura» anche con riguardo alle minoranze formatesi a seguito dei flussi migratori, 196; G. LATTANZI, *La tutela dei diritti delle minoranze in Italia*, Relazione in occasione dell'*Incontro di Studio con la Corte Costituzionale del Kosovo*, disponibile su www.Cortecostituzionale.it, 7 giugno 2013; P. CARETTI, *La lingua come fattore di integrazione sociale e politica*, Torino, Giappichelli, 2015 e, dello stesso autore, *Lingua e Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2014, dove si sottolinea efficacemente la problematicità del rapporto tra l'italiano e le nuove minoranze linguistiche «che hanno trasformato la nostra società in una società multietnica, multi religiosa, ma anche multilingue», 7 ss.; V. PIERGIGLI, *Le minoranze linguistiche storiche nell'ordinamento italiano: quale futuro di fronte alle politiche per l'immigrazione e l'internazionalizzazione?*, in *Federalismi.it*, 22 aprile 2015. Della stessa A., *La Costituzione italiana delle minoranze linguistiche tra principi consolidati, riforme mancate e prossime sfide*, in *Revista d'estudis autonòmics i federals*, n. 26, 2017, 65 ss. e, più recentemente, *Rileggendo l'opera di Alessandro Pizzorosso sulle minoranze linguistiche: le "nuove minoranze" tra identità e integrazione*, in

In particolare, se è vero che si possa ritenere, ormai, conclusa l'era delle grandi migrazioni che davano vita a nuove Nazioni⁵, le migrazioni dell'era attuale dirette verso l'Europa⁶ hanno condotto alla formazione di minoranze sconosciute alla tradizione, all'interno di comunità nazionali già preesistenti⁷.

Nomos, n. 1, 2024, dove l'A. si interroga, in particolare, sulla possibilità di estendere la tutela prevista dall'art. 6 Cost. anche alle nuove minoranze.

Per un approfondimento recente sulle diverse accezioni con cui sono state classificate le minoranze formatesi a seguito dei flussi migratori e le rispettive forme di tutela si veda R. TONIATTI (a cura di), *Minoranze autoctone e altre minoranze*, Trento, Università degli Studi di Trento, 2022. Sul tema specifico dell'estendibilità delle norme costituzionali su lingua e cultura alle nuove minoranze, cfr. I. RUGGIU, *Costituzione e multiculturalismo. L'estensibilità delle norme costituzionali su lingua e cultura agli immigrati*, in R. TONIATTI (a cura di), *Minoranze autoctone e altre minoranze*, cit.; cfr. anche E. ROSSI, *L'estensione della tutela delle minoranze linguistiche storiche alle altre minoranze: un'ipotesi di lavoro*, in R. TONIATTI (a cura di), *Minoranze autoctone e altre minoranze*, cit. Per una analisi specifica sull'uso delle lingue minoritarie negli atti e nella comunicazione con la pubblica amministrazione, anche con dei riferimenti alle nuove minoranze, cfr. l'interessante prospettiva di P. BONETTI (a cura di), *L'uso della lingua negli atti e nella comunicazione dei poteri pubblici italiani*, Milano, Università degli Studi di Milano-Bicocca, Collana di Dipartimento di Giurisprudenza, 2016.

Si rimanda, poi, per una analisi sistematica sul tema dei *modelli di tutela delle nuove minoranze* a R. MEDDA-WINDISCHER, *Nuove minoranze*, Padova, Cedam, 2010, dove l'A. osserva che «il termine “nuove minoranze” è dunque più ampio del termine “migrante” poiché fa riferimento non solo alla prima generazione di migranti, ma anche ai loro discendenti, le cosiddette ‘seconde e terze generazioni’, i quali sono individui spesso nati, anche se non sempre, nei paesi di immigrazione o di accoglienza e che pertanto non possono essere definiti né oggettivamente né soggettivamente ‘migranti’ poiché semplicemente non lo sono», 67. L'A. propone, inoltre, una definizione inclusiva della categoria di minoranza, che comprenda sia minoranze storiche, sia nuovi gruppi minoritari originati dall'immigrazione, precisando che «le nuove minoranze trarrebbero particolare beneficio da una definizione inclusiva di minoranza, poiché ciò costituirebbe la base giuridica per invocare l'estensione dell'ambito di applicazione degli strumenti internazionali relativi alla tutela delle minoranze, così da far rientrare nel loro ambito di applicazione anche le nuove minoranze», 70.

⁵ V. ONIDA, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, in *Diritto e società*, nn. 3-4, 2009, dove l'A. sottolinea che «Può dirsi all'incirca conclusa l'epoca delle migrazioni di massa che, muovendo da territori densamente abitati, alla ricerca di sbocchi e di opportunità, andavano a popolare nuove terre occupando spazi vuoti o semivuoti, e a costituire nuove nazionalità; si è aperta l'epoca delle migrazioni di massa (o dei tentativi, spesso ostacolati, di migrazione) verso territori a loro volta popolati ed economicamente sviluppati, spinte ancora dalla ricerca di opportunità di vita e di lavoro, ma generate dalle disuguaglianze e dagli squilibri mondiali nell'accesso e nel godimento delle risorse economiche. Quello che un tempo era il lungo (anche temporalmente) viaggio verso le lontane Americhe o l'Australia, cui si aggiungevano più ridotti trasferimenti, per lo più temporanei, di lavoratori fra paesi vicini (per gli italiani, verso la Svizzera, il Belgio, la Francia, la Germania), oggi è sostituito da imponenti flussi, legali e illegali, di migranti, con spostamenti anche relativamente brevi, dal sud al nord del Mediterraneo, dall'est all'ovest dell'Europa, dall'Asia e dall'America latina agli Stati Uniti e al Canada», 2.

⁶ Per un approfondimento sul tema della storia delle migrazioni a livello europeo e globale cfr., *ex multis*, P. CORTI, *Storia delle migrazioni internazionali*, Roma-Bari, Laterza, 2003; J. BARDET, J. DUPÂQUIER (a cura di), *Histoire de Populations de l'Europe*, Paris, Fayard, 1997-1999; K.J. BADE, *L'Europe en mouvement. La Migration de la fin du XVIIIe siècle à nos jours*, Paris, Seuil, 2002; D. HOERDER, L. MOCH (a cura di), *European Migrants. Global and Local Perspectives*, Boston, Northeastern University Press, 1996; S. COLLINSON, *Europe and International Migrations*, London, Pinter, 1994.

⁷ Cfr. M. AMBROSINI, *Migrazioni e politiche migratorie: uno sguardo europeo*, in G. BULLI, A. TONINI (a cura di), *Migrazioni in Italia: oltre la sfida*, Firenze, Firenze University Press, 2021. Sul

La comparsa di nuove minoranze nel tessuto sociale ha interessato significativamente anche il nostro Paese, meta dei flussi migratori sin dagli ultimi tre decenni del secolo scorso: se per larga parte del XIX e del XX secolo l'Italia è stata un Paese di forte *emigrazione*⁸, a partire dagli anni Settanta del Novecento il nostro Paese ha iniziato a ricevere i primi flussi migratori *in entrata*, dapprima contenuti, legati ai rapporti post-coloniali, poi divenuti più importanti, fino ad assumere un carattere di strutturalità⁹.

L'evoluzione del tessuto sociale nel senso di una profonda eterogeneità sul piano etnico, religioso, linguistico e culturale della società¹⁰ ha comportato, anche nel nostro Paese, la formazione di uno Stato *multiculturale*¹¹,

tema, anche S. CASTLES, H. DE HAAS, M.J. MILLER, *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, 2014. Per un quadro generale sulla differenza tra le "minoranze etniche" o "storiche" preesistenti alla nascita dello Stato-Nazione e le "nuove minoranze" formatesi per effetto dei flussi migratori, si veda W. KYMLICKA, *Multicultural citizenship: a liberal theory of minority rights*, Oxford, Clarendon Press, 1995, 95 ss.

⁸ Sul tema, cfr., *ex multis*, Z. CIUFFOLETTI *L'emigrazione nella storia d'Italia dal 1868 al 1914*, Firenze, Vallecchi, 1978.

⁹ In particolare, è stato osservato che nell'età globale i flussi migratori abbiano assunto un carattere di *strutturalità* che li definisce come fenomeni sociali difficilmente arrestabili e irreversibili. Cfr. S. CASTLES, H. DE HAAS, M.J. MILLER, *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, cit.

¹⁰ Secondo i dati Istat relativi al 2023, i cittadini stranieri residenti in Italia posseggono 194 nazionalità differenti, i due terzi (63,3%) delle quali concentrate entro i primi 10 Paesi esteri nella graduatoria per cittadinanza. La Romania si conferma il Paese di cittadinanza con il maggior numero di residenti (20,4% del totale), seguita a distanza dall'Albania e dal Marocco, come nel 2022 con un contingente pari al 7,9% e 7,8% della presenza straniera in Italia. Le collettività cinese (5,9% del totale) e ucraina (5,2%) si confermano la quarta e quinta per numero di individui, seguite da quelle di Bangladesh, India, Egitto, Pakistan e Filippine. Si registra un aumento significativo di presenze rispetto al 2022 soprattutto per i cittadini del Bangladesh (+ 10,7%), del Pakistan (+ 10,5%), dell'Ucraina (+ 9,6) e dell'Egitto (+ 9,3%), mentre le prime tre collettività registrano un lieve calo di presenze, pari al - 0,8% tra i rumeni, al - 0,1% tra gli albanesi e al - 0,7% tra i marocchini. È importante notare che questi dati si riferiscono ai cittadini stranieri residenti e non includono gli stranieri naturalizzati italiani o gli immigrati irregolari. Cfr. Rapporto ISTAT, *Popolazione residente e dinamica della popolazione*, Anno 2023, pubblicato nel dicembre 2024.

¹¹ V. BALDINI, *Lo Stato multiculturale e il mito della Costituzione per valori*, in AA.VV., *Scritti in onore di Angelo Mattioli*, Milano, Vita e Pensiero, 2011, dove l'A. precisa che non si tratta di una nuova forma di Stato, ma di una formula puramente descrittiva. Sul punto cfr., inoltre, G. CAVAGGION, *Diritti culturali e modello costituzionale di integrazione*, Torino, Giappichelli, 2019, dove l'A. mette in luce «la distinzione tra i concetti di "società multiculturale" (o Stato multiculturale), che farebbe riferimento al mero dato empirico e oggettivo della presenza di culture diverse in uno stesso ordinamento, e "multiculturalismo", che indicherebbe invece un preciso modello politico, giuridico ed etico, che si sostanzerebbe nel duplice obbligo per lo Stato di predisporre accorgimenti positivi per il riconoscimento delle identità minoritarie e di garantire esenzioni dal rispetto di norme generali laddove esse ostino alla manifestazione di tali identità», 130 ss. Si veda sulla prospettiva del multiculturalismo quale elemento indefettibile dello Stato costituzionale anche T. GROPPI, *Multiculturalismo 4.0*, cit., 3.

Per uno studio approfondito sulle *accezioni* del multiculturalismo, cfr. W. KYMLICKA, *Multicultural Citizenship: a liberal theory of Minority rights*, cit., dove si sottolinea che, negli Stati Uniti, invece, per ragioni storiche e politiche, il termine "multiculturale" ha un'accezione più ampia

caratterizzato da un intrinseco ed ineludibile pluralismo¹².

Proprio a fronte di fenomeni migratori sempre più intensi¹³, accanto alle minoranze cosiddette *storiche*¹⁴ o *nazionali*¹⁵, si sono costituite comunità minoritarie ulteriori, che da un punto di vista descrittivo si differenziano in modo considerevole

rispetto all'utilizzo che di tale concetto si fa nell'Europa occidentale, dal momento che esso include, oltre ai gruppi etnolinguistici e religiosi, anche quelli composti da soggetti considerati come vulnerabili o marginalizzati quali le donne, le comunità di omosessuali, i portatori di handicap. Si veda anche M. GIANNI, *Riflessioni su multiculturalismo, democrazia e cittadinanza*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 3, 2000; D. D'ORSOGNA, *Cultural diversity, citizenship, migration flows – Diversità culturale, cittadinanza, flussi migratori*, in *Il diritto dell'economia*, n. 3, 2012, 605 ss.; C. SARTORETTI, *Multiculturalismo e immigrazione in Europa. Spunti di riflessione*, in *Federalismi.it*, n. 21, 2012.

¹² La profonda evoluzione in senso multiculturale e, più in generale, l'eterogeneità del tessuto sociale ha portato la dottrina ad utilizzare il termine *super diversità* proprio per designare l'elevato grado di differenziazione e di complessità che caratterizza le società contemporanee. Cfr. S. VERTOVEC, *Super-diversity and its Implications*, in *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 30, n. 6, 2007, p. 1024 ss.; N. FONER, J.W. DUYVENDAK, P. KASINITZ, *Introduction: superdiversity in everyday life*, in *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 42, n. 1, 2019; S. VERTOVEC, *Taking around super-diversity*, in *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 42, n. 1, 2019, 125 ss. Sul tema della complessità delle società contemporanee, si veda per tutti E. MORIN, *La sfida della complessità* (nuova edizione), Milano, Le Lettere, 2017 e, dello stesso autore, *Dialogo: l'identità umana e la sfida della convivenza*, Milano, Scheiwiller, 2003. Sul tema della regolazione giuridica delle società plurali e complesse si veda A. MASTROMARINO, *Formazioni culturali e conflitti identitari. Oltre l'accomodamento per esercitare il pensiero complesso*, cit.

¹³ In particolare negli anni Duemila si è aperto il periodo di crescita più rapida dell'immigrazione nel nostro Paese: una fase che si è esaurita alla fine del primo decennio del nuovo secolo allorché, con il rallentamento dei flussi di ingresso si è accelerato il processo di invecchiamento demografico dei residenti in Italia, dando luogo altresì al loro ridimensionamento in termini numerici. Sull'evoluzione demografica legata ai flussi migratori, cfr. *Trentesimo Rapporto sulle migrazioni*, cit., 3.

¹⁴ Nel quadro dell'ordinamento giuridico italiano, il Legislatore ha optato per il riferimento alla qualificazione delle minoranze suscettibili di tutela attraverso l'aggettivo "storiche", con la legge n. 482 del 1999 recante "Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche", pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* n. 297 del 20 dicembre 1999, al fine di designare quelle minoranze di più antico insediamento.

¹⁵ Come efficacemente osservato in R. TONIATTI, *Minoranze autoctone e "altre" minoranze: premesse per una riflessione sullo status costituzionale delle comunità di immigrati*, in ID. (a cura di), *Minoranze autoctone e altre minoranze*, cit., 10 ss., le minoranze linguistiche cosiddette *nazionali* sono prive di una definizione giuridica *univoca* a livello internazionale che possa fungere da criterio certo per l'individuazione dei soggetti destinatari della relativa disciplina normativa e per l'orientamento dell'interpretazione giurisprudenziale. L'A. sottolinea, a tale proposito, che la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali fa riferimento alle "minoranze nazionali", così come la Convenzione-quadro del Consiglio d'Europa, che adotta la medesima espressione. Tuttavia, le relative disposizioni trovano applicazione non soltanto nei confronti delle minoranze che possono vantare un legame con uno Stato di riferimento, ma anche in relazione a gruppi quali Rom, Sinti e Camminanti, nonché a comunità prive di uno Stato di riferimento, come i Baschi, i Catalani o i Ladini. Di conseguenza, la locuzione "minoranze nazionali" utilizzata nelle fonti del Consiglio d'Europa pur in assenza di una definizione formale, va intesa in senso *ampio*, a prescindere dalla presenza di un vincolo con uno Stato-Nazione. È, però, necessario osservare che ogni ordinamento statale adotta, poi, le proprie classificazioni. Cfr. sul punto anche S. MANCINI, *Minoranze autoctone e Stato. Tra composizione dei conflitti e storia*, Milano, Giuffrè, 1996.

rispetto alle minoranze di più antico insediamento¹⁶, con delle ripercussioni significative anche sul piano giuridico e, in particolare, costituzionale.

Mentre, invero, le minoranze storiche vivono in un determinato territorio da un arco di tempo relativamente lungo (talvolta, prima ancora della formazione dello Stato-Nazione¹⁷), sono concentrate soprattutto nelle Regioni di confine o in aree geografiche circoscritte e presentano una matrice etnica generalmente europea, le nuove minoranze linguistico-culturali provengono spesso da Paesi extra-europei, si caratterizzano per una diffusione e mobilità sul territorio molto maggiore rispetto alle minoranze linguistiche storiche¹⁸ e non hanno un radicamento territoriale così forte, concentrandosi, spesso, nei maggiori contesti urbani.

La presenza di nuove minoranze nel tessuto sociale non ha, poi, ancora acquisito un carattere demografico *stabile*: i più recenti dati relativi ai flussi migratori evidenziano una progressiva crescita della popolazione con background migratorio nell'arco degli ultimi trent'anni e le proiezioni statistiche confermano che il fenomeno delle migrazioni è destinato a perdurare anche nel prossimo futuro, a causa di una combinazione complessa di fattori politici, sociali, culturali, ambientali e climatici¹⁹.

Non si può, inoltre, trascurare che le nuove minoranze non sono composte solo da immigrati di *prima* generazione, ma anche dalla comparsa di *seconde* e, oggigiorno, *terze* generazioni, ovvero figli e nipoti della prima generazioni di migranti arrivati nel nostro Paese, nati spesso sul territorio italiano o arrivati durante la primissima infanzia, la cui presenza è in costante aumento e risulta particolarmente significativa in ambito scolastico²⁰.

Infine, le nuove minoranze, al contrario delle minoranze di antico insediamento, che sono caratterizzate a livello identitario soprattutto per l'utilizzo di una lingua diversa dall'italiano, non condividono solo una componente linguistica²¹,

¹⁶ Per una analisi dettagliata della differenziazione fra le minoranze autoctone e le "nuove" minoranze cfr. F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, cit., 26 ss.; M. COSULICH, *Lingue straniere e lingue minoritarie nell'ordinamento repubblicano*, cit. Si veda, inoltre, KIMLYCA, *Multicultural Citizenship: a liberal theory of Minority rights*, cit.

¹⁷ Sul tema, E. PALICI DI SUNI, *Intorno alle minoranze*, cit.; S. MANCINI, *Minoranze autoctone e Stato. Tra composizione dei conflitti e storia*, cit.

¹⁸ Sul tema delle "lingue immigrate" e del loro legame stabile legame col territorio cfr. C. BAGNA, S. MACHETTI, M. VEDOVELLI, *Italiano e lingue immigrate: verso un plurilinguismo consapevole o verso varietà di contatto?*, in AA.VV., *Ecologia linguistica. Atti del XXXVI Congresso internazionale di studi della Società di linguistica italiana* (Bergamo, 26-28 settembre 2002), Bulzoni, Roma, 2003, 203 ss.

¹⁹ Anche nel prossimo futuro, i flussi migratori non sarebbero destinati ad arrestarsi, quanto piuttosto a crescere ed evolvere. Cfr. sul tema M. ZUPI, *Osservatorio mondiale: le nuove proiezioni della popolazione e delle migrazioni a livello mondiale*, in *Osservatorio di Politica internazionale*, settembre/dicembre 2024.

²⁰ In effetti, come osservato da vasta letteratura, proprio i figli dei migranti di prima generazione rappresentano oggigiorno l'elemento di maggiore novità nel panorama sociolinguistico e scolastico italiano. Cfr., *ex multis*, sul tema A. GRANATA, *Pedagogia delle diversità*, Roma, Carocci, 2016.

²¹ Sul tema del pluralismo linguistico a seguito dei fenomeni migratori, cfr. M. CHINI, *New linguistic minorities: repertoires, language maintenance and shift*, in *International Journal of the Sociology of*

ma anche culturale²² e, spesso, religiosa²³ diverse da quelle della maggioranza della popolazione, contribuendo alla caratterizzazione in senso profondamente plurale del tessuto sociale.

In questo quadro, allora, se nel 1948 la Costituzione repubblicana si era preoccupata di riconoscere espressamente la libertà di *emigrazione*, oggi, il diritto *costituzionale* – non solo legislativo – è profondamente interrogato dall'*immigrazione*, sulla scia dei mutamenti sociali.

Per altro, è il concetto stesso di *minoranza* ad essere soggetto a continua evoluzione²⁴ e ad essere caratterizzato da un certo grado di relatività²⁵, in assenza, peraltro, di una definizione giuridica *univoca* di minoranza, tanto a livello internazionale²⁶,

Language, 2011, n. 210, 47 ss. Dello stesso A., *L'italiano L2 nel repertorio delle nuove comunità alloglotte: riflessioni su alcune dinamiche in atto*, in C. CONSANI, P. DESIDERI, F. GUZZELLI, C. PERTA (a cura di), *Alloglossie e comunità alloglotte nell'Italia contemporanea. Teorie, applicazioni e descrizioni, prospettive*, Atti del XLI congresso internazionale di studi della società di linguistica italiana svoltosi a Pescara il 27-29 settembre 2007, Roma, Bulzoni, 2009, 279 ss.; M. CHINI (a cura di), *Plurilinguismo e immigrazione nella società italiana. Repertori, usi linguistici e fenomeni di contatto*, n. monografico di SILTA, XXXVIII, 2009; E. PISTOLESI (a cura di), *Lingua Scuola e Società. I nuovi bisogni comunicativi nelle classi multiculturali*, Atti del Convegno organizzato dall'Istituto Gramsci del Friuli Venezia Giulia con il patrocinio dell'Università degli Studi di Trieste (Trieste 6-7 ottobre 2006), Trieste, Istituto Gramsci del Friuli-Venezia Giulia, 2007, 69-77.

²² Cfr. sul tema G. DI COSIMO, *Giudici e politica alle prese con i conflitti multiculturali*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2019, dove l'A. afferma che «Nella società multiculturale si registrano divergenze, talvolta ampie, fra le culture degli immigrati e la cultura occidentale, radicata nel nostro Paese nelle sue molteplici e plurali espressioni. Spesso i punti di frizione fra la cultura maggioritaria e le culture minoritarie corrispondono ad aspetti sensibili della vita delle persone, a cominciare dai rapporti familiari. Frizioni che si trasformano in conflitti multiculturali quando le contrapposte culture danno indicazioni di comportamento inconciliabili. Dall'altra parte, l'irrompere sulla scena delle culture 'altre' non è soltanto causa di conflitti, ma anche, naturalmente, di opportunità», 133 ss. Dello stesso A., *Giudici e libertà religiosa*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1, 2024.

²³ C. CIANITTO, *Le minoranze religiose in Italia. Nuovi problemi (?)*, in *Stato, Chiese e Pluralismo confessionale*, n. 13, 2001, 53 ss.; S. FERRARI, *Comportamenti "eterodossi" e libertà religiosa. I movimenti religiosi marginali nell'esperienza giuridica più recente*, in *Il Foro italiano*, n. 1, 1991, 271 ss.

²⁴ Il carattere *indeterminato* del concetto di minoranza è strettamente legato all'evoluzione sociale. Sul concetto di minoranza, cfr. E. PALICI DI SUNI, *Intorno alle minoranze*, cit., 5 ss.

²⁵ Sulla *relatività* del concetto di minoranza, si veda, in particolare, R. TONIATTI, *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, in T. BONAZZI, M. DUNNE (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, cit., 279 ss.

²⁶ Sulla definizione del concetto di minoranza, si veda in dottrina, *ex multis*, F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale e comparato dei gruppi e delle minoranze*, cit. Si sottolinea, inoltre, che la più accreditata definizione di minoranza in sede ufficiale a livello internazionale è quella contenuta nel *Rapporto speciale della Commissione delle Nazioni Unite per la lotta contro la discriminazione e la protezione delle minoranze*, dal titolo *Étude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques*, elaborato da Francesco Capotorti nel 1977. Si veda, F. CAPOTORTI, *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, United Nations, New York, 1979, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1, secondo cui una minoranza è «un gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione di uno Stato, in posizione non dominante, i cui membri – essendo di nazionalità dello Stato – possiedono caratteristiche etniche, religiose o linguistiche che differiscono quelle del resto della popolazione e mostrano, quanto

quanto nazionale²⁷, come verrà sottolineato nel corso della trattazione.

In questa cornice, si può, allora, osservare che autorevole dottrina²⁸ ha riconosciuto l'esistenza di gruppi minoritari che si sono costituiti a seguito dei flussi migratori, definendoli come *nuove minoranze*²⁹ o *altre minoranze*³⁰, oppure,

meno implicitamente, un senso di solidarietà inteso a preservare la loro cultura, tradizioni, religione o lingua».

²⁷ Nel quadro della dottrina costituzionalistica italiana, si sottolinea la definizione proposta da A. PIZZORUSSO, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, cit., dove l'A. avanza una nozione *aperta* di minoranza, secondo cui «Per minoranza in senso giuridico si intende una frazione del popolo [in quanto elemento personale dello Stato] la quale costituisce un gruppo sociale, posto in condizioni di inferiorità nell'ambito della comunità statale, i cui membri, legati allo stato dal rapporto di cittadinanza (o eccezionalmente da quello di sudditanza, di stabile residenza, etc.), ricevono dall'ordinamento giuridico di esso un trattamento particolare diretto ad eliminare la situazione minoritaria ovvero ad istituzionalizzarla e disciplinarla nell'ambito dello stato stesso», 193.

²⁸ Una interpretazione *estensiva* del precetto costituzionale è ormai ritenuta ammissibile da una consistente ed autorevole dottrina giuridica. Cfr. sul tema, G. DE VERGOTTINI, *Verso una nuova definizione del concetto di minoranza*, cit.; A. ANZON DEMMIG, *La Corte apre a "nuove" minoranze*, cit.; P. BONETTI, *Prime note sulla tutela costituzionale contro il razzismo e la xenofobia*, cit.; M. COSULICH, *Lingue straniere e lingue minoritarie nell'ordinamento repubblicano*, cit.; G. POGGESCHI, *Diritti linguistici (la lingua come strumento del diritto e la lingua quale oggetto della regolamentazione giuridica)*, cit.; L. PANZERI, *La tutela dei diritti linguistici nella Repubblica delle autonomie*, cit. Sul punto anche M. MELICA, *Lo straniero extracomunitario. Valori costituzionali e identità culturale*, cit., 156 ss. Tra i contributi più recenti, in tal senso, V. PIERGIGLI, *Costituzione italiana: art. 6*, Roma, Carocci, 2017, 125 ss., dove l'A. ricorda come questa interpretazione inclusiva trovi un ulteriore alimento nella tendenza espressa dagli organismi internazionali di consulenza e monitoraggio sulla tutela delle situazioni minoritarie: essi sono infatti propensi ad estendere le situazioni minoritarie meritevoli di tutela non solo alle minoranze nazionali od autoctone, ma anche alle comunità degli immigrati di più recente formazione.

In senso critico sull'estensione della portata precettiva dell'art. 6 alle "nuove minoranze" cfr. E. PALICI DI SUNI, *Immigrati come nuove minoranze? Le ragioni del no*, in P. BONETTI (a cura di), *L'uso della lingua negli atti e nella comunicazione dei poteri pubblici italiani*, cit., 645 ss.

²⁹ Questa definizione ha suscitato numerosi dibattiti, divenendo, poi, un punto di riferimento in dottrina in relazione alle minoranze formatesi a seguito dei flussi migratori. Cfr. V. PIERGIGLI, *Le minoranze linguistiche storiche nell'ordinamento italiano: quale futuro di fronte alle politiche per l'immigrazione e l'internazionalizzazione?*, cit. e, della stessa A., *Rileggendo l'opera di Alessandro Pizzorosso sulle minoranze linguistiche: le "nuove minoranze" tra identità e integrazione*, cit. Sul tema anche R. MEDDA-WINDISCHER, *Nuove minoranze. Immigrazione tra diversità culturale e coesione sociale*, cit.; F. BIONDI DAL MONTE, V. CASAMASSIMA, E. ROSSI, *Lingua, istruzione e integrazione delle nuove minoranze*, Pisa, Pisa University Press, 2017; A. ANZON DEMMING, *La Corte apre a "nuove minoranze"?*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2011.

³⁰ Si veda, in particolare il contributo di R. TONIATTI, *Minoranze autoctone e "altre" minoranze: premesse per una riflessione sullo status costituzionale delle comunità di immigrati*, cit., 10 ss., dove l'A. preferisce l'utilizzo del termine "altre minoranze" in luogo di "nuove minoranze", affermando che in Europa «è venuta sviluppandosi anche un'altra figura di minoranza, anch'essa classificabile secondo una pluralità di criteri, che può essere ascritta ad una dimensione unitaria quale "minoranza di immigrati", alla quale talvolta si fa riferimento con la formula di "nuove" minoranze. L'aggettivazione può far sorgere il dubbio sul fatto che si tratti di minoranze che si aggiungono a quelle autoctone, protagoniste dello sviluppo normativo di riconoscimento e garanzia sin qui enunciato, sì che le norme ricavabili possano essere applicate anche alle nuove minoranze. In tal senso, la

ancora, *nuove comunità alloglotte*³¹, e si è interrogata sulle relative forme di tutela nel quadro costituzionale³², con riferimento, in particolare, all'art. 6 Cost.³³: tale articolo consacra il principio di tutela delle minoranze linguistiche nel nostro ordinamento costituzionale e affida alla Repubblica il compito di tutelare i gruppi minoritari con apposite norme.

Tuttavia, ad oggi, a tale riconoscimento di carattere dottrinale non è corrisposto un intervento legislativo in attuazione dell'art. 6 Cost. volto a tutelare le nuove minoranze: l'unico intervento da parte del Legislatore in attuazione del principio fondamentale di tutela delle minoranze linguistiche si è rivolto alle minoranze di *antico insediamento*³⁴, attraverso la legge n. 482 del 1999 recante

minoranza di immigrati si porrebbe in rapporto di *species* rispetto al *genus* delle minoranze autotone (nazionali e linguistiche); laddove, a nostro giudizio, si tratta invece, in entrambi i casi, di *species* distinte all'interno del *genus* del fenomeno minoritario, ossia della minoranza *tout court*, identificate in ragione della rispettiva distinzione e alterità, sulla base di una pluralità di criteri, rispetto alla maggioranza (...). La minoranza formatasi a seguito dei flussi migratori è "nuova" in senso cronologico, in quanto la sua configurazione è più recente (almeno in alcuni ordinamenti, come quello italiano)", ma è "altra" in quanto dotata di caratteri propri che non la rendono assimilabile alle minoranze nazionali e linguistiche», p. 26 ss.

³¹ Vergottini Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Verso una nuova definizione del concetto di minoranza*, cit. Si è, inoltre, proposta, in argomento, una "definizione inclusiva" sia delle minoranze storiche, sia dei nuovi gruppi minoritari originati dall'immigrazione. Cfr., sul punto, R. MEDDA WINDISCHER, *Nuove minoranze. Immigrazione tra diversità culturale e coesione sociale*, cit., dove l'A. precisa che «le nuove minoranze trarrebbero particolare beneficio da una definizione inclusiva di minoranza, poiché ciò costituirebbe la base giuridica per invocare l'estensione dell'ambito di applicazione degli strumenti internazionali relativi alla tutela delle minoranze, così da far rientrare nel loro ambito di applicazione anche le nuove minoranze», 10 ss.

³² Cfr. in particolare, M. COSULICH, *Lingue straniere e lingue minoritarie nell'ordinamento repubblicano*, in *Quaderni regionali*, n. 2, 2012, 134 ss.; V. PIERGIGLI, *Costituzione italiana: art. 6*, Roma, Carocci, 2017.

³³ Art. 6 Cost.: «La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche».

³⁴ Per un approfondimento sul tema della tutela delle minoranze linguistiche prima e dopo l'entrata in vigore della legge n. 482 del 1999, cfr. A. PIZZORUSSO, voce *Minoranze etnico-linguistiche*, in *Enc. Dir.*, XXVI, cit. e, dello stesso A., *Art. 6*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma, Zanichelli-Società Editrice del Foro italiano, 1975, 296 ss. Cfr., inoltre, P. CARROZZA, *Minoranze linguistiche*, voce dell'*Annuario 1984 delle Autonomie locali*, Roma, Ediz. delle Autonomie, 1983, 396 ss.; dello stesso A., *La tutela delle minoranze linguistiche in Italia. Problemi e prospettive*, in *Rivista de llengua i dret*, n. 7, 1986, 75 ss.; E. ROSSI, *Minoranze etnico-linguistiche* (voce per un'enciclopedia), in *Archivio giuridico*, 1993, 263 ss.; R. TONIATTI, *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, in T. BONAZZI, M. DUNNE (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, cit.; ID., voce *Minoranze (diritti delle)*, in *Enc. delle scienze sociali*, cit.; S. BARTOLE, N. OLIVETTI RASON, L. PEGORARO (a cura di), *La tutela giuridica delle minoranze*, cit.; S. LARICCIA, *Minoranze in Europa*, cit.; E. PALICI DI SUNI PRAT, *Intorno alle minoranze*, cit.; V. PIERGIGLI, *Commento all'art. 6*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), in *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, 166 ss.; A. GUAZZAROTTI, *Commento all'art. 6*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, 53 ss.; M.C. GRISOLIA, *La lingua italiana: un valore da tutelare? Problemi e prospettive*, in P. CARETTI, G. MOBILIO (a cura di), *La lingua come fattore di integrazione sociale e politica*, Torino, Giappichelli, 2016, 13 ss. Per un approccio comparato, cfr. C. MASCIOTTA, *La tutela delle minoranze linguistiche*

«Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche»³⁵.

Tale legge ha enumerato all'art. 2 quelle formazioni minoritarie suscettibili di tutela in una sorta di "lista chiusa"³⁶, al di fuori della quale non è possibile estendere la protezione prevista ad ulteriori gruppi minoritari; né le nuove minoranze, anche a fronte delle caratteristiche specifiche che le contraddistinguono rispetto alle minoranze di più antico insediamento, hanno trovato tutela attraverso una disciplina distinta ed ulteriore rispetto alla legge n. 482 del 1999³⁷, come, per altro, sarebbe auspicabile alla luce delle differenti esigenze di protezione tra minoranze storiche e nuove minoranze³⁸.

Da una parte, senza dubbio, anche la tutela delle nuove minoranze, al pari delle minoranze storiche, dovrebbe consentire agli appartenenti ai gruppi minoritari di «mantenere e rafforzare i legami culturali, linguistici e storici che li accomunano»³⁹;

tra Stati Uniti e Canada: due esperienze giuridiche a confronto, Torino, Giappichelli, 2018; D. AMIRANTE, *La questione linguistica nello Stato multiculturale: profili comparativi*, in *DPCE*, n. 4, 2016, 917 ss. Per un approfondimento generale sulla tutela prevista per le minoranze linguistiche alla luce del diritto internazionale, cfr. S. BARTOLE, *La protezione delle minoranze nel diritto interno alla luce dei documenti internazionali in materia*, in ID., *Scritti scelti*, Napoli, Jovene, 2013, 647 ss. Con particolare riferimento ai rapporti con la pubblicazione amministrativa, cfr. J. WOELK, S. PENASA, F. GUELLA (a cura di), *Minoranze linguistiche e pubblica amministrazione. Il problema dei piccoli numeri: modello trentino e esperienze comparate*, Padova, Cedam, 2014; A. VACCA, *Rights to use minority languages in the public administration and public institutions. Italy, Spain and the UK*, Torino, Giappichelli, 2017. Nell'ambito dell'istruzione, cfr. M. COSULICH, *Minoranze linguistiche e istruzione nell'ordinamento italiano*, in E. CECCHERINI, M. COSULICH (a cura di), *Tutela delle identità culturali, diritti linguistici e istruzione. Dal Trentino-Alto Adige/Südtirol alla prospettiva comparata*, Padova, Cedam, 2012, 33 ss.; A. CARDONE, G. MOBILIO, *Diritti linguistici e autonomie speciali*, in A. MORELLI, L. TRUCCO (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 2014, 493 ss.

³⁵ Legge 15 dicembre 1999, n. 482 «Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche» pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 297 del 20 dicembre 1999.

³⁶ Legge 15 dicembre 1999, n. 482, art. 2: «In attuazione dell'articolo 6 della Costituzione e in armonia con i principi generali stabiliti dagli organismi europei e internazionali, la Repubblica tutela la lingua e la cultura delle popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate e di quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo».

³⁷ P. CARETTI, *Lingua e Costituzione*, cit. Come osserva efficacemente l'A., la tutela delle nuove minoranze linguistiche apre un versante «per nulla coperto dalle tutele disciplinate dalla legge n. 482 del 1999, che come si è detto, si occupa solo delle minoranze "storiche" e si basa su alcuni elementi di base come la stanzialità e la consistenza numerica, entrambi elementi non adattabili alle nuove minoranze, spesso distribuite variamente su tutto il territorio, del tutto sradicate dai rispettivi contesti sociali e culturali e nel migliore dei casi con un radicamento labile con un certo territorio», 7.

³⁸ Cfr. sul punto, L. PANZERI *La tutela delle comunità cinesi in Italia*, in R. TONIATTI, *Minoranze autoctone e altre minoranze*, cit., dove l'A. propone l'adozione «di una legge *ad hoc* (o di più leggi, una per ogni "nuova minoranza" o per gruppi di minoranze fra loro assimilabili), da modellare sulle specifiche esigenze delle lingue immigrate», 98 ss. Sull'impossibilità di estendere alle "nuove minoranze" le forme di tutela previste dalla legge n. 482 del 1999, P. CARETTI, A. CARDONE, *La Legge n. 482 del 1999: problemi applicativi ed esigenze di riforma*, in P. CARETTI, A. CARDONE (a cura di), *Lingue e diritti*, vol. II, *Lingua come fattore di integrazione politica e sociale. Minoranze storiche e nuove minoranze*, Firenze, Accademia della Crusca, 2014.

³⁹ E. PALICI DI SUNI, *Intorno alle minoranze*, cit., 18.

dall'altra parte, tuttavia, occorre sin d'ora sottolineare che, proprio alla luce delle differenze che distinguono le minoranze storiche dalle nuove minoranze, queste ultime non presentano esigenze di protezione *identiche* a quei gruppi minoritari di antico insediamento⁴⁰: vi possono essere, infatti, fattori socio-economici, forme specifiche di discriminazione, nonché una diversa distribuzione territoriale – talvolta concentrata in aree specifiche, altre volte diffusa – che impongono l'adozione di misure di tutela differenziate rispetto a quelle previste per le minoranze tradizionali.

Di più: la presenza di nuove minoranze non solo interroga l'ordinamento costituzionale nella direzione di una protezione delle lingue e delle culture di cui esse sono portatrici, ma richiede, altresì, delle misure che favoriscano l'inclusione sociale, economica, culturale e linguistica⁴¹ nel Paese ospitante⁴².

In altri termini, le nuove minoranze dovrebbero essere destinatarie, da un lato, di interventi normativi volti a tutelarne la specificità culturale, e, dall'altro lato, di politiche di *integrazione* – un termine non sempre chiaro e, spesso, foriero di equivoci⁴³ – in un'ottica che coniughi politiche di *inclusione* e di *riconoscimento*⁴⁴.

⁴⁰ V. PIERGIGLI, *Rileggendo l'opera di Alessandro Pizzorusso sulle minoranze linguistiche: le "nuove minoranze" tra identità e integrazione*, cit.

⁴¹ V. PIERGIGLI, *Integrazione linguistica e immigrazione. Approcci e tendenze nel diritto comparato europeo*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2013, dove l'A. segnala che «il tema dell'integrazione, prima di tutto linguistica, degli immigrati extracomunitari è ricorrente da almeno un decennio nell'agenda europea ed ha assunto un rilievo centrale nell'ambito delle politiche nazionali», 2.

⁴² In questa prospettiva è stato evidenziato che l'efficacia dei percorsi di integrazione in società complesse, nonché il loro grado di coesione sociale, si misura anche sull'esistenza di politiche che favoriscano, quanto più possibile, lo scambio e la reciproca conoscenza tra culture (maggioritaria e minoritarie) in tutti i contesti in cui questo appare possibile, a partire da quello scolastico. Cfr. Consiglio d'Europa, *Libro bianco sul dialogo interculturale*, lanciato dai Ministri degli Affari Esteri del Consiglio d'Europa nel corso della loro 118ª sessione ministeriale, 2008.

⁴³ Infine, si sottolinea che i membri appartenenti alle nuove minoranze, sebbene, talvolta, già integrati a livello economico, sociale, linguistico e culturale (o, persino, nati sul territorio italiano come, ad esempio, nel caso delle cosiddette seconde generazioni), non possiedono la cittadinanza italiana, al contrario delle minoranze autoctone: anzi, come proprio la cittadinanza si configura quel criterio giuridico che giustifica la necessità di politiche attive mirate all'integrazione, mentre si presuppone che gli appartenenti ad una minoranza autoctona, i quali possiedono, generalmente, la cittadinanza italiana, siano già "integrati" nel tessuto sociale. Cfr. sul punto F. PALERMO, E. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, cit., 26 ss.

⁴⁴ Cfr. V. PIERGIGLI, *Rileggendo l'opera di Alessandro Pizzorusso sulle minoranze linguistiche: le "nuove minoranze" tra identità e integrazione*, cit., dove l'A. osserva che «L'obiettivo dovrebbe essere quello di governare l'immigrazione da paesi terzi e cercare di realizzare un sapiente equilibrio tra identità e integrazione, diversità e unità, differenziazione e coesione. Un equilibrio che non comporti né assimilazione forzata, né ghettizzazione dell'altro, del diverso da noi, dello straniero, dato che gli approcci tradizionali alla questione dell'*accommodation* degli immigrati (assimilazionismo vs multiculturalismo) si sono rivelati nel lungo periodo inadatti e comunque essi richiedono un profondo ripensamento nella realtà attuale. Riconoscere e governare le diversità sono gli obiettivi che le istituzioni – a livello locale, nazionale e internazionale – e la collettività nel suo complesso, in uno sforzo sinergico ed incessante, dovrebbero perseguire per tentare di costruire una società effettivamente

In questa prospettiva, la protezione delle minoranze diventa, allora, necessaria non soltanto per garantire la tutela dell'identità linguistico-culturale degli individui che ne fanno parte, quanto anche per consolidare il contesto sociale in termini di convivenza pacifica⁴⁵, sicurezza, coesione e sviluppo culturale attraverso l'apporto delle diverse identità.

Non si deve, infatti, trascurare come l'assenza di misure efficaci di integrazione linguistica, culturale, sociale dei membri delle nuove minoranze possa generare dinamiche di marginalizzazione, alimentando nei gruppi esclusi una percezione di estraneità rispetto alla comunità nazionale⁴⁶.

Non solo: proprio la mancanza di misure di inclusione favorirebbe, in alcuni casi, forme di emarginazione sociale, costituendo un rischio per la civile convivenza e per l'ordine pubblico – ovvero quella funzione che consente agli individui di vivere tranquillamente nella comunità e di agire in essa per manifestare la propria individualità e per soddisfare i propri interessi⁴⁷ –, contribuendo ad alimentare una percezione di insicurezza diffusa⁴⁸.

L'ordine pubblico è infatti quel «complesso di beni giuridici fondamentali e di interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché la sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro

aperta, inclusiva e interculturale», 33 ss. Sulle connessioni tra richieste di integrazione sociale, linguistica e culturale e salvaguardia della specificità culturale, come due realtà della stessa medaglia, si veda anche della stessa A., *Le minoranze linguistiche storiche nell'ordinamento italiano: quale futuro di fronte alle politiche per l'immigrazione e l'internazionalizzazione?*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2015.

⁴⁵ T. GROPPi, *Multiculturalismo 4.0*, cit., 4. Della stessa A., *Il diritto è per l'uomo: quello che i nostri padri e i nostri nonni hanno da dirci (considerazioni su un recente libro di Philippe Sands)*, in *Forum costituzionale*, n. 11, 2017, 2 novembre 2017.

⁴⁶ Peraltro, tali dinamiche sono acute, talvolta, da fenomeni relativamente recenti di cosiddetta «segregazione inversa», ossia dall'abbandono, da parte della popolazione autoctona, di aree urbane caratterizzate da una crescente presenza di nuove minoranze e dalla diffusione di atteggiamenti di chiusura, sfiducia e ostilità nei confronti del «diverso». Cfr. O. ROY, *L'appiattimento del mondo*, cit., 47 ss.

⁴⁷ F. PAOLOZZI, *Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di sicurezza pubblica*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 4, 2011, dove l'A. afferma che «La nozione di pubblica sicurezza è stata oggetto di innumerevoli ricostruzioni dottrinarie volte anche a distinguerne i confini dall'altro concetto a cui è tradizionalmente e normativamente abbinato: quello di «ordine pubblico». Con riguardo ad esso in passato si soleva distinguere tra ordine pubblico «ideale» come insieme di principi ispiratori e legittimanti le attività di polizia di prevenzione e tutela, come limite immanente a tutte le libertà civili e politiche, e ordine pubblico «materiale» come insieme di beni specifici oggetto di tutela; la dottrina ha nettamente orientato la propria preferenza verso questa seconda accezione fino ad arrivare a considerare il concetto di ordine pubblico così inteso equivalente a quello di sicurezza pubblica. Negli interventi legislativi più recenti, sia costituzionali sia ordinari, le due locuzioni sono utilizzate in maniera congiunta», 887. Sul rapporto tra ordine pubblico e libertà v., in modo ampio, A. CERRI, voce *Ordine pubblico*, II, *Diritto costituzionale*, in *Enc. Giur.*, XXII, Roma, Treccani, 1990, 1 ss.; ID., voce *Libertà personale*, II, *Diritto costituzionale*, in *Enc. Giur.*, XIX, Roma, Treccani, 1991, 1 ss.

⁴⁸ Cfr., in particolare, sul tema, M. DOGLIANI, *Il volto costituzionale della sicurezza*, in *Astrid Rassegna*, n. 22, 2010, 1-9.

beni»⁴⁹ ed assume, pertanto, primaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento⁵⁰.

Inoltre, la promozione di politiche di integrazione che mirino all'inclusione sociale si intreccia anche con la necessità di evitare derive identitarie e polarizzazioni che possano minare l'unità della comunità politica.

In questa prospettiva, preme sottolineare che, soprattutto negli ultimi anni, si assiste ad una riemersione di forme di nazionalismo reattivo, che propongono una visione esclusivista della Nazione, fondata sul rifiuto della diversità e sulla riaffermazione e difesa di una presunta omogeneità identitaria originaria⁵¹, promessa da una moltiplicazione delle differenze culturali⁵².

Come osservato, tale visione non solo alimenta (vecchie e nuove) forme di marginalizzazione⁵³ dei gruppi minoritari, ma, in una prospettiva giuridica, occorre anche mettere in luce che il nostro ordinamento costituzionale, orientato sulla base del principio *personalista* e del principio *pluralista* alla promozione della persona umana in tutte le formazioni sociali – comprese le minoranze culturali, e sino alla formazione sociale più grande, ovvero la Repubblica, intesa quale comunità di consociati –, appare difficilmente conciliabile con una accennata *etnocentrica* del concetto di Nazione, come si avrà modo di sostenere nel corso della trattazione⁵⁴.

⁴⁹ Corte cost. sent. n. 285 del 2019. Sul tema della nozione di ordine pubblico nella *giurisprudenza costituzionale*, cfr. F. BOCCHINI, *Convivenza civile e ordine pubblico*, in *Nomos*, n. 1, 2020.

⁵⁰ Sul fondamento *costituzionale* della convivenza civile, cfr. M. RUOTOLO, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, relazione presentata al Convegno *I diversi volti della sicurezza*, svoltosi presso l'Università degli Studi di Milano-Bicocca il 4 giugno 2009.

⁵¹ Sul tema, *ex multis*, L. ORGAD, *The cultural defense of Nation*, Oxford, Oxford University Press, 2015 e, dello stesso A., *Illiberal liberalism. Cultural restrictions on migration and access to citizenship in Europe*, in *The American journal of comparative law*, vol. 58, n. 1, 2010, 53 ss.

⁵² Cfr. E. PULCINI, *La cura del mondo. Paura e responsabilità nell'età globale*, Torino, Bollati-Boringhieri, 2001, 37 ss.

⁵³ Sul tema, O. ROY, *L'appiattimento del mondo*, cit.; Y. MOUNK, *La trappola identitaria*, Milano, Feltrinelli, 2024.

⁵⁴ Anche a livello internazionale, è stato riconosciuto dal Consiglio d'Europa che, sebbene non esista una definizione condivisa di "Nazione" nelle tradizioni giuridiche europee, tuttavia, l'evoluzione dello Stato nazionale si starebbe orientando verso una sua trasformazione da una concezione puramente *etnocentrica* ad una concezione civica e multiculturale. Cfr. la *Raccomandazione dell'Assemblea parlamentare del consiglio d'Europa* (n. 1735 del 2006) che evidenzia «la tendenza generale dell'evoluzione dello Stato nazionale sia verso una sua trasformazione da una concezione puramente etnica o etnocentrica ad una concezione civica, e da una concezione puramente civica ad un approccio multiculturale in cui i diritti specifici sono riconosciuti non solo alle persone fisiche, ma anche alle minoranze culturali o nazionali». Cfr. sul punto F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, cit., 25 ss.

2. Definizione dell'oggetto di indagine: uno studio sul modello costituzionale di tutela delle nuove minoranze linguistico-culturali

In questo quadro, allora, e tenendo presente questo contesto, oggetto del presente lavoro sarà costituito da uno studio sul *modello costituzionale* di tutela delle *nuove minoranze linguistico-culturali*.

L'obiettivo sarà quello di comprendere *in che modo* la Carta costituzionale, alla luce delle profonde trasformazioni sociali, orienti un *modello di tutela* dei *nuovi gruppi minoritari* – inesistenti al momento dell'entrata in vigore della Costituzione, ma oggi presenti nel tessuto sociale – e *come* tale modello possa rispondere, attraverso un'implementazione da parte del Legislatore, tanto alle esigenze di protezione e valorizzazione delle identità linguistiche e culturali minoritarie, quanto alla necessità di garantire coesione sociale e unità della comunità politica.

Occorre precisare che, nell'ambito della presente trattazione, la scelta metodologica compiuta è stata quella di circoscrivere l'oggetto della riflessione alle forme di tutela dell'*identità linguistico-culturale* delle nuove minoranze nel quadro costituzionale, tralasciando volutamente il tema, seppur per alcuni versi contiguo⁵⁵, della tutela delle minoranze *religiose*. Tale scelta deriva sia da una valutazione sulla specificità e complessità che il tema del pluralismo *religioso* implica sul piano costituzionale, richiedendo – si ritiene – una trattazione autonoma e un approfondimento specifico⁵⁶; sia dalla volontà del Costituente di menzionare all'art. 6 le minoranze *linguistiche*, mentre non vengono espressamente nominate le minoranze *religiose* – concetto comunque ampiamente utilizzato ed esplorato in dottrina⁵⁷.

Pertanto, focalizzandosi, in particolare, sugli elementi *linguistici* e *culturali* che caratterizzano le minoranze formatesi a seguito dei flussi migratori, una *prima parte* del presente lavoro sarà dedicata ad una *ricostruzione del quadro costituzionale* di riferimento per delineare un *modello di tutela dei nuovi gruppi minoritari*.

La trattazione prenderà avvio dall'art. 6 Cost., che rappresenta il principio fondamentale di tutela delle minoranze linguistiche nel nostro ordinamento costituzionale, attribuendo alla Repubblica il compito di garantirne la protezione con *apposite norme*.

⁵⁵ Sulla problematicità della distinzione fra cultura e religione, cfr. I. RUGGIU, *Il giudice antropologo. Costituzione e tecniche di composizione dei conflitti multiculturali*, Milano, FrancoAngeli, 2012, 60 ss.

⁵⁶ La Costituzione tutela la libertà religiosa all'art. 8 Cost. e prevede sia l'eguaglianza delle confessioni, sia possibilità di stipulare intese con lo Stato italiano. Cfr. art. 8 Cost.: «Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge. Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano. I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze».

⁵⁷ Sul concetto di minoranza religiosa nell'ordinamento giuridico italiano, cfr. ad es. G. FUBINI, *Essere minoranza religiosa in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, settembre 2007; A. GUAZZAROTTI, *Giudici e minoranze religiose*, Milano, Giuffrè, 2001.

Attraverso un'analisi dei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente relativi all'art. 6 Cost., nonché della dottrina e della giurisprudenza in materia, l'obiettivo sarà quello di verificare se sia possibile pervenire a un'interpretazione *evolutiva* della disposizione costituzionale, in particolare della nozione di *minoranza linguistica*, tale da consentire un'*estensione* della tutela prevista dall'art. 6 Cost. anche alle nuove formazioni minoritarie emergenti nel contesto migratorio contemporaneo.

Accanto all'art. 6 Cost., verranno, poi, prese in esame quelle ulteriori garanzie costituzionali poste a tutela dell'identità linguistica e culturale dei membri appartenenti ai gruppi minoritari e che presentano uno stretto legame – anche alla luce della giurisprudenza costituzionale – con l'art. 6 Cost.

La trattazione si concentrerà, in particolare, sulla considerazione della lingua e della cultura quali elementi dell'identità *personale e collettiva* dei membri appartenenti ai gruppi minoritari, nonché sul legame dell'art. 6 Cost. tanto con i principi *personalista* e *pluralista* (art. 2 Cost.)⁵⁸, quanto con il principio di *egualianza formale e sostanziale* (art. 3 Cost.)⁵⁹.

Si prenderà, poi, in considerazione, il nesso che intercorre tra l'art. 6 Cost. – interpretato in senso evolutivo – e l'art. 9, commi 1 e 2 Cost., con riferimento allo *sviluppo della cultura* e alla *tutela del patrimonio storico e artistico della Nazione*, nel conteso dei profondi mutamenti sociali che l'evoluzione della società in senso multiculturale ha comportato.

Una *seconda parte* del presente lavoro sarà, successivamente, dedicata al tema dell'*implementazione*, ad opera del Legislatore, di un modello *costituzionalmente orientato* di tutela dei nuovi gruppi minoritari: in questo orizzonte, la trattazione si interrogherà sulla possibilità di una *ridefinizione* del concetto di “*integrazione*” che possa meglio corrispondere tanto alle istanze di riconoscimento identitario, quanto alle esigenze di inclusione sociale e coesione⁶⁰, nel quadro di quelle misure volte a “regolare” società complesse, caratterizzate da un elevato grado di differenziazione culturale⁶¹.

⁵⁸ Art. 2.: «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri indelebili di solidarietà politica, economica e sociale».

⁵⁹ Art. 3 Cost.: «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

⁶⁰ Per una analisi sistematica sul tema dei *modelli di tutela delle nuove minoranze*, cfr. R. MEDDA-WINDISCHER, *Nuove minoranze*, cit.; G. CAVAGGION, *Diritti culturali e modello costituzionale di integrazione*, cit.

⁶¹ M. RICCA, *Oltre Babele. Codici per una democrazia interculturale*, Bari, Dedalo, 2008: «Qui probabilmente si delinea il più profondo solco di differenziazione tra i due indirizzi. Se il multiculturalismo appare preoccupato di tutelare gli individui in funzione dell'integrità delle culture d'appartenenza, la visione interculturale al contrario sembra puntare a una tutela dei patrimoni culturali in funzione degli individui. (...) loro progetti, delle possibilità di realizzazione dei loro bisogni», 13 ss.

Questo, anche in un'ottica di superamento dei principali *modelli storici di integrazione* adottati in Europa e, in particolare, del modello di stampo francese, cosiddetto *assimilazionista*, e di stampo britannico, cosiddetto *multiculturalista*: nessuno di tali modelli ha infatti prodotto risultati rilevanti per quanto riguarda il miglioramento delle condizioni di vita degli stranieri dal punto di vista del livello di istruzione, delle risorse economiche, della partecipazione alla vita politica, culturale e sociale del Paese, né ha evitato la loro marginalizzazione⁶².

Pertanto, particolare attenzione sarà rivolta ad un modello di integrazione ulteriore, declinato in chiave *interculturale*: tale modello, ancora scarsamente esplorato nella dottrina giuridica a livello nazionale⁶³, appare sempre più rilevante, soprattutto a livello internazionale⁶⁴, quale nuovo modello di "regolazione" di società plurali e complesse.

Si cercherà, poi, di comprendere in che modo un modello di integrazione *interculturale* possa trovare una propria implementazione a livello nazionale, prendendo in considerazione l'ambito scolastico, che vede, oggi, una presenza significativa di cosiddette seconde e terze generazioni di migranti.

In aggiunta, sempre nel quadro dell'implementazione di un modello di integrazione in chiave interculturale, la prospettiva si allargherà ad una possibile riforma della disciplina in materia di cittadinanza sulla base del criterio di *ius scho-lae*, valorizzando i percorsi di educazione interculturale nella scuola.

Infine, una *terza parte* del presente lavoro sarà volta ad indagare se, e in che misura, un modello *costituzionale* di tutela delle nuove minoranze implementato dal Legislatore in chiave *interculturale* possa, altresì, contribuire ad una ridefinizione del concetto di Nazione⁶⁵ sul piano dell'ordinamento costituzionale

⁶² A. FACCHI, *I diritti nell'Europa multicultural*, Roma-Bari, Laterza, 2001, 17 ss.

⁶³ Cfr. sul punto C. PICIOCCHI, *L'interculturalismo nel diritto costituzionale: una storia di parole*, in DPCE online, n. 2, 2019; R. TONIATTI, *El paradigma constitucional de la inclusión de la diversidad cultural: notas para una comparación entre los modelos de protección de las minorías nacionales en Europa y de los pueblos indígenas en Latinoamérica*, JPs Working Papers, n. 3, 2015; F. PALERMO, *Deconstructing Myths. What's in the debate on extending the scope of minority rights and policies to immigrants?*, in R. MEDDA-WINDISCHER, C. BOUTLER, T. MALLOY (a cura di), *Extending Protection to Migrant Populations in Europe*, London, Routledge, 2020, 16 ss.

⁶⁴ C. TAYLOR, *Interculturalism or multiculturalism?*, in *Philosophy & Social Criticism*, 38, nn. 4-5, 2012, 413 ss.; F. PALERMO, *Deconstructing Myths. What's in the debate on extending the scope of minority rights and policies to immigrants?*, cit., 21 ss.; N.P. ALESSI, M. TRETTEL, *Federalism and the Law of Diversity. The Theoretical Contribution of Federalism to the Explanation of Emergent Models for the Accommodation of Diversity*, Leiden, Nijhoff, 2025; T. CANTLE, *Interculturalism: The New Era of Cohesion and Diversity*, New York, Palgrave Macmillan, 2012.

⁶⁵ Sul concetto di Nazione, sia sufficiente richiamare, ma solo a titolo di esempio, nel quadro di una vastissima letteratura, E. RENAN, *Che cos'è una Nazione?*, Roma, Donzelli, 2004; F. CHABOD, *L'idea di Nazione*, Roma-Bari, Laterza, 2006.; V. MICELI, *Lo Stato e la Nazione nei rapporti fra il diritto costituzionale e il diritto internazionale*, Firenze, Cellini, 1890, 48; L. PALMA, *Del principio di nazionalità*, Milano, Editori della Biblioteca Utile, 1867; S. PANUNZIO, *Popolo, Nazione, Stato. Esame giuridico*, Firenze, La Nuova Italia Editrice, 1920; M. COSSUTTA, *Stato e Nazione. Un'interpretazione giuridico-politica*, Milano, Giuffrè, 1999, IX; G. DOSSETTI, *La Costituzione. Le radici, i valori, le riforme*, Roma,

e nel quadro dei profondi mutamenti sociali intercorsi.

Alla luce della crescente eterogeneità linguistico-culturale che caratterizza le società contemporanee, non solo, infatti, la coesione sociale non sembra più potersi fondare *esclusivamente* sull'omologazione culturale, ma anche l'unità politica della Nazione non sembra più potersi reggere sul presupposto dell'omogeneità culturale e linguistica dei suoi membri, nella cornice di una visione tradizionale e ottocentesca⁶⁶ del concetto di Nazione.

Come autorevolmente osservato, «la realtà della convivenza e del meticciato, all'interno dei confini di ciascuno Stato, fra persone e gruppi diversi per origine, cultura, spesso lingua e religione, impedisce ormai di considerare lo Stato stesso come genuina ed esclusiva espressione giuridica di un gruppo umano ben identificato per caratteri "pregiuridici" ⁶⁷».

Edizioni Lavoro, 1996. E. GALLI DELLA LOGGIA, *La morte della patria. La crisi dell'idea di Nazione tra Resistenza, antifascismo e Repubblica*, Roma-Bari, Laterza, 1996; A. PANEBIANCO, *Che cosa unisce l'Italia*, in *Corriere della Sera*, 18 novembre 2010; J. HABERMAS, *Inclusione coinvolgere o assimilare?*, in ID., *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, Milano, Feltrinelli, 2002, 145 ss.

Per un approfondimento sul concetto di Nazione in una prospettiva giuspubblicistica, C. DE FIORES, *Le radici della Nazione repubblicana. Fondamenti teorici e profili costituzionali*, in *www.constituzionalismo.it*, n. 1, 2019 e già, ID., *Nazione e Costituzione*, cit.; VERONESI, *Il concetto di unità nazionale e le sue implicazioni*, in A. PUGIOTTO (a cura di), *Per una consapevole cultura costituzionale. Lezioni magistrali*, Napoli, Jovene, 2013, 349 ss.; ID., *Sulle tracce dei concetti di Nazione e di Unità nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2011, 333 ss.; M. LUCIANI, *Costituzione, istituzioni e processi di costruzione dell'unità nazionale*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2011; F. MODUGNO, *Unità e indivisibilità della Repubblica come principio*, in *Diritto e società*, n. 1, 2011; F. LANCHESTER, *I 150 anni dell'Unità d'Italia e la dinamica istituzionale italiana tra società civile e classe dirigente*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2011; B. CARAVITA, *Che fare il 17 marzo?*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2011; L. PALADIN, *Valori nazionali e principio di unità della Repubblica nella Costituzione italiana*, in ID., *Saggi di storia costituzionale*, a cura di S. BARTOLE, Bologna, il Mulino, 2008, 116 ss.; E. BÖCKENFÖRDE, *Diritto e secolarizzazione*, trad. it., Roma-Bari, Laterza, 2007, 137 ss.; V. CRISAFULLI, D. NOCILLA, voce *Nazione*, in *Enc. Dir.*, XXVII, Milano, Giuffrè, 1977, 787 ss. Sul nesso tra Nazione e lingua, cfr. F. FUSCO, *Le minoranze linguistiche attraverso i termini*, in E. PISTOLESI, S. SCHWARZE (a cura di), *Vicini/lontani. Identità e alterità nella/della lingua*, Frankfurt, Peter Lang, 89 ss.; T. DE MAURO, *Storia linguistica dell'Italia unita*, Bari, Laterza, 1963, 3 ss.

Per una riflessione più ampia sulla crisi dei concetti di identità, Nazione e cittadinanza, cfr. E. BÖCKENFÖRDE, *La Nazione. Identità nella differenza*, in *Diritto e secolarizzazione*, trad. it., Roma-Bari, Laterza, 2007, 140 ss.; G.U. RESCIGNO, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, in *Riv. dir. cost.*, 1998, 37 ss.; Z. BAUMAN, *Vita liquida* (2005), trad. it., Roma-Bari, Laterza, 2006, 3 ss.; ID., *Intervista sull'identità*, trad. it., Roma-Bari, Laterza, 2003, 24 ss.; S. HUNTINGTON, *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale*, trad. it., Milano, Garzanti, 1997; C. DE FIORES, *Nazione e Costituzione*, cit.

⁶⁶ Peraltro, la stessa Corte costituzionale ha operato un collegamento tra la tutela delle minoranze linguistiche garantita dai principi contenuti nella nostra Costituzione e il superamento, da una parte, dell'idea di Stato Nazione tipica della forma di Stato liberale e, dall'altra parte, del Fascismo che ha caratterizzato in senso autoritario la nostra forma di Stato in un dato momento storico. In particolare, la Corte costituzionale ha affermato che «la tutela delle minoranze linguistiche costituisce principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale» e che questo principio «rappresenta un superamento dello Stato nazionale chiuso dell'Ottocento e un rovesciamento di grande portata politica e culturale rispetto all'atteggiamento nazionalistico manifestato dal fascismo». Cfr. Corte cost., sent. n. 15 del 1996.

⁶⁷ V. ONIDA, *Lo Statuto costituzionale del non cittadino*, cit., 341.

Eppure, al contempo, «il paradigma costituzionale dello Stato-Nazione, presuntamente sepolto tra le ceneri del secondo conflitto mondiale, ha continuato, in realtà, a rappresentare il quadro filosofico di riferimento attraverso cui il cambiamento è stato interpretato; e la cassetta degli attrezzi del giurista – e non solo del giurista – si è rivelata, nella maggior parte dei casi, inadeguata a cogliere le nuove esigenze poste dalla trasformazione sociale»⁶⁸.

Se è vero, infatti, che la definizione del concetto di Nazione ha da sempre posto difficoltà interpretative in ambito giuridico (la Nazione è stata descritta come un concetto complesso, ambiguo, difficile da maneggiare e la cui evoluzione storica ne ha reso problematica una definizione univoca⁶⁹), tuttavia, pur non essendo originariamente un concetto di natura giuridica, la categoria concettuale di Nazione ha acquisito una rilevanza significativa anche nel diritto pubblico⁷⁰.

Di più: è stato osservato che nonostante l'ambiguità insita nel concetto, il diritto moderno non abbia mai potuto prescindere dalla Nazione⁷¹.

Inoltre, nel corso del XX secolo, la scienza giuridica ha affrontato il tema della Nazione con un approccio prevalentemente passivo, limitandosi spesso a riproporre una visione tradizionale e statica del concetto di Nazione, di stampo risorgimentale e in chiave tradizionale⁷².

Occorre, pertanto, interrogarsi sull'apporto *innovativo* che una riflessione in chiave *giuspubblicistica* – e in particolare nel quadro del costituzionalismo – possa introdurre per una *ridefinizione* del concetto di Nazione, in un'ottica che sappia coniugare pluralismo e unità, valorizzando la diversità culturale quale componente *strutturale* della comunità politica.

Verrà, allora, presa in considerazione l'evoluzione del concetto di Nazione attraverso le forme di Stato che hanno caratterizzato l'esperienza italiana (Stato liberale, autoritario-fascista e democratico-pluralista), mettendo in luce *in che modo* il concetto di Nazione sia progressivamente *mutato*, distaccandosi dalle

⁶⁸ A. MASTROMARINO, *Formazioni culturali e conflitti identitari. Oltre l'accomodamento per esercitare il pensiero complesso*, cit., 7 ss.

⁶⁹ Per un inquadramento sul concetto di Nazione nel diritto pubblico e sulla sua ambiguità, cfr. C. DE FIORES, *La nascita della Nazione repubblicana*, cit.

⁷⁰ Nella sua accezione più tradizionale, la Nazione è stata identificata con una comunità accommunata da lingua, cultura, tradizioni e, in alcuni casi, da una relativa omogeneità etnica, contribuendo così alla formazione degli Stati nazionali. Nel costituzionalismo francese post-rivoluzionario la Nazione ha assunto, invece, una connotazione giuridico-politica, legandosi strettamente all'esercizio della sovranità. Se, infatti, originariamente, durante l'era premoderna, il concetto di popolo era spesso legato a gruppi etnici o comunità culturali distinti, con una forte identità collettiva basata su lingua, religione e tradizioni comuni (approccio etnico), con la Rivoluzione Francese, è emersa l'idea di sovranità popolare e di Nazione come comunità politica di cittadini eguali, indipendentemente dalle loro origini etniche (approccio civico). Cfr. sul tema dell'evoluzione del concetto di Nazione, C. DE FIORES, *Nazione e Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2005.

⁷¹ C. MORTATI, *La rilevanza giuridica del concetto di Nazione*, in ID., *Raccolta di scritti*, IV, cit., 553 ss.

⁷² C. DE FIORES, *La nascita della Nazione repubblicana*, cit.; cfr. anche V. MICELI, *Lo Stato e la Nazione nei rapporti fra il diritto costituzionale e il diritto internazionale*, cit., 48.

accezioni autoritarie e da quelle liberal-ottocentesche, per orientarsi verso una visione internazionalista ed europeista della Nazione⁷³, elaborata dai costituenti nel quadro di un patriottismo costituzionale ancorato al riconoscimento del valore della dignità della persona umana e al principio personalista quale cardine dell'intero ordinamento costituzionale.

La trattazione si interrogherà, poi, sulla possibilità di superare il paradigma dell'omogeneità linguistico-culturale su cui la costruzione dello Stato-Nazione si è storicamente fondata, evidenziando il contributo che il diritto costituzionale può fornire nella declinazione del concetto di Nazione, alla luce dei mutamenti sociali, e nel tentativo di superare una visione ottocentesca della stessa.

Infine, si adotterà una prospettiva conclusiva di carattere *multilivello*⁷⁴ per comprendere se una interpretazione in chiave *evolutiva* del concetto di Nazione, inclusiva della diversità culturale, possa accostarsi anche ad una dimensione *complessa* dell'ordinamento, con particolare riferimento all'Unione europea.

Si osserva invero, in una sorta di proiezione "omotetica" che dall'ordinamento *nazionale* si sviluppa a livello dell'ordinamento *europeo*, una tensione simile tra tutela del pluralismo e garanzia di unità sociale e politica, tra rispetto della diversità linguistico-culturale degli Stati membri e il tentativo di una sempre maggiore coesione del tessuto sociale.

Ci si domanderà, pertanto, se la categoria concettuale di Nazione debba essere del tutto superata con riferimento all'Unione europea, o se, al contrario, anche in virtù della storicità del concetto stesso di Nazione, in sé dinamico e sottoposto ad una continua trasformazione, esso possa essere riletto in senso evolutivo e "contingente", includendo le diverse identità *nazionali* e *sub-nazionali*, che si trovano a convivere, tra unità e pluralità, in una dimensione identitaria *sovra-nazionale*.

Come osservato⁷⁵, in mancanza di una identità culturale comune "forte" a livello europeo – e, peraltro, nella eterogeneità dei linguaggi⁷⁶ –, diventa indispensabile individuare un modello di integrazione che, senza smarrire il *proprium* delle singole identità nazionali, contribuisca in modo determinante alla costruzione di una identità collettiva europea e al consolidamento di una comunità che possa andare oltre la mera somma dei singoli cittadini dell'Unione.

⁷³ C. DE FIORES, *Nazione e Costituzione*, cit.; L. CHIEFFI, *Il valore costituzionale della pace tra decisioni dell'apparato e partecipazione popolare*, Napoli, Liguori, 1990; P. MAZZINA, *Nuove prospettive del diritto di difesa*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2011.

⁷⁴ Sulla caratterizzazione dell'ordinamento in senso multilivello, si veda, per tutti, P. BILANCIA, F.G. PIZZETTI, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milano, Giuffrè, 2003.

⁷⁵ A. CIANCIO, *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa. relazione introduttiva*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014, 9. In tal senso, fra gli altri, già B. CARAVITA, *La grande sfida dell'Unione europea tra prospettive di rilancio e ombre di declino*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2012, 2 ss.; R. MICCÙ, *Proteggere la democrazia, rinnovare il contratto sociale europeo*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2014.

⁷⁶ Cfr. D. GRIMM, *Una Costituzione per l'Europa?*, in *Il futuro della Costituzione*, cit., 356 ss.

3. Le ragioni della rilevanza di uno studio del modello costituzione di tutela delle nuove minoranze linguistico-culturali

Uno studio sul modello costituzionale di tutela delle nuove minoranze nella duplice traiettoria da una parte di estendere la protezione accordata dalla Costituzione alle nuove minoranze e, dall'altra parte, di promuovere l'integrazione, l'unità e la coesione del corpo sociale e della comunità politica, assume specifica rilevanza nel nostro ordinamento alla luce di almeno quattro profili che si intendono, qui, evidenziare.

In primo luogo, si sottolinea la *difficoltà* da parte dello Stato di democrazia pluralista nella "regolazione" di una società che è sempre più marcatamente multiculturale⁷⁷ preferendo, «alle fatiche dello stato pluralista, la scorciatoia dell'artificiale omogeneità, costruita su base identitaria»⁷⁸.

In questi termini, si può rilevare che, nel nostro Paese, nel corso degli ultimi anni, le politiche nazionali legate alla gestione del multiculturalismo si siano maggiormente orientate verso l'assimilazione ai valori e alle pratiche della cultura dominante⁷⁹, più che alla tutela e alla valorizzazione della diversità culturale e linguistica.

Tale tendenza ha portato, ad esempio, all'"accordo di integrazione" tra lo straniero e lo Stato⁸⁰, che subordina l'acquisizione del permesso di soggiorno ad un'adeguata conoscenza della lingua, della Costituzione e della cultura italiana⁸¹, come la trattazione avrà modo di sottolineare.

⁷⁷ Sul tema, E. CODINI, *L'impossibile diritto. Della disciplina dell'immigrazione in quanto disattesa, inefficace e ingiusta*, Milano, FrancoAngeli, 2023.

⁷⁸ T. GROPPI, *Multiculturalismo 4.0*, cit., 8.

⁷⁹ M. C. LOCCHI, *I diritti degli stranieri*, Roma, Carocci, 2011, 168 ss.; dello stesso autore, *L'accordo di integrazione tra lo stato e lo straniero (art. 4-bis t.u. sull'immigrazione n. 286/98) alla luce dell'analisi comparata e della critica al modello europeo di "integrazione forzata"*, in Rivista AIC, n. 1, 2012; N. COLAIANNI, *Una «carta» post-costituzionale?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, www.statoechiese.it, aprile 2007, 2; G. CAVAGGION, *Diritti culturali e modello costituzionale di integrazione*, cit., 248 ss.; F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNA, *L'accordo di integrazione ovvero l'integrazione per legge. I riflessi sulle politiche regionali e locali*, in E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNA (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, il Mulino, 2013, 253 ss. Cfr. anche *Tredicesimo Rapporto sulle migrazioni 2007*, Milano, FrancoAngeli, 2007, 276.

⁸⁰ Regolamento concernente la disciplina dell'accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato, emanato con D.P.R. 14 settembre 2011, n. 179.

⁸¹ Tuttavia, tale tendenza a legare il possesso della cittadinanza o del permesso di soggiorno alla conoscenza della lingua e della cultura di un Paese non è presente solo in Italia, ma anche in altri Stati, come, ad esempio, i Paesi Bassi, dove già nel 1998 era entrata in vigore una legge sull'integrazione civica che obbligava gli immigrati extracomunitari a seguire 600 ore di alfabetizzazione socio-linguistica, pena sanzioni pecuniarie o la perdita dei contributi economici statali di cui potevano disporre. Cfr. M.L. LOCCHI, *L'accordo di integrazione tra lo stato e lo straniero (art. 4-bis t.u. sull'immigrazione n. 286/98) alla luce dell'analisi comparata e della critica al modello europeo di "integrazione forzata"*, cit.

Sebbene sia fondamentale un'acquisizione di conoscenze della cultura, della lingua e delle tradizioni del Paese "di permanenza", è stato messo in luce⁸² che il processo di integrazione di un immigrato nella società di accoglienza non si realizza automaticamente né attraverso l'atto formale di acquisizione della cittadinanza né tramite l'apprendimento didattico della lingua del paese di destinazione. È invece, spesso, necessario un passaggio successivo affinché la lingua italiana diventi la lingua parlata nel vivere quotidiano, nelle relazioni familiari, negli ambienti scolastici e lavorativi, nel tempo libero. È solo in questa prospettiva che la lingua e la cultura diventano, allora, un veicolo del processo di integrazione e inclusione sociale.

In secondo luogo, la proposta di un'identità costituzionale "forte", implicante un'omogeneità culturale, sociale e politica della Nazione probabilmente non si addice ai profili di novità legati al multiculturalismo che oggi esistono: la Costituzione italiana non mirerebbe di per sé all'uniformazione ed integrazione forzata, ma incarnerebbe piuttosto un modello "aperto"⁸³, che ben potrebbe adattarsi alle istanze di una società multiculturale.

In terzo luogo, sarebbe emersa, proprio nell'ambito della regolazione di conflitti originati dallo scontro tra culture, una alla crisi regolativa della legge, accanto, invece, ad una espansione del diritto giurisprudenziale⁸⁴. In particolare, tale tendenza sarebbe legata alla difficoltà del Legislatore di operare mediazioni sui valori in presenza di società fortemente pluralizzate sul piano culturale, etico e religioso⁸⁵.

In tal senso è stato sostenuto che la legislazione non è mai stata davvero capace di rappresentare fedelmente i principi etici socialmente condivisi; in misura più o meno ampia, è stata confidata al processo interpretativo la funzione di adeguare la cornice dispositiva offerta dalla legge alla realtà fattuale, attraverso il riferimento del giudice e dell'interprete più in generale ai valori dominanti nella coscienza sociale⁸⁶.

⁸² F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNA, *L'accordo di integrazione ovvero l'integrazione per legge. Riflessi sulle politiche regionali e locali*, cit., 287.

⁸³ Si veda V. ANGIOLINI, *Diritto costituzionale e società multiculturali*, cit., 11 ss.

⁸⁴ Cfr. I. RUGGIU, *Il giudice antropologo. Costituzione e tecniche di composizione dei conflitti multiculturali*, Milano, FrancoAngeli, 2012; L. LOMBARDI, *Saggio sul diritto giurisprudenziale*, Milano, Giuffrè, 1975; M.C. FOLETS, A. DUNDES RENTELN (a cura di), *Multicultural jurisprudence. Comparative perspectives on the cultural defense*, Oxford, Hart Publishing, 2009; E. GROSSI, *Mitologie giuridiche della modernità*, Milano, Giuffrè, 2001. Per una riflessione ampia sull'evoluzione del ruolo del giudice nell'ordinamento complesso e multilivello, cfr. F.G. PIZZETTI, *Il ruolo del giudice nell'ordinamento complesso*, Milano, Giuffrè, 2003.

⁸⁵ Sul tema, G. DI COSIMO, *Giudici e politica alle prese con i conflitti multiculturali*, cit., 133 ss.; N. COLAIANNI, *Diritti, identità, culture (tra alti e bassi giurisprudenziali)*, in *Questione giustizia*, 24 settembre 2018, 4 ss.

⁸⁶ Cfr. I. RUGGIU, *Il giudice antropologo. Costituzione e tecniche di composizione dei conflitti multiculturali*, cit.; E. OLIVITO, *Giudici e legislatori di fronte alla multiculturalità*, in M. CAVINO, C. TRIPODINA (a cura di), *La tutela dei diritti fondamentali tra diritto politico e diritto giurisprudenziale*:

È stata l'opera ermeneutica da parte dell'autorità giudiziaria, attraverso un bilanciamento ragionevole tra diritti culturali delle nuove minoranze e la necessità di preservare il nucleo incompressibile dei principi e dei diritti costituzionali inviolabili e fondamentali dell'ordinamento, a farsi carico di rispondere alle sempre più numerose istanze multiculturali⁸⁷, nel silenzio del Legislatore.

Eppure, non solo la connotazione in senso multiculturale del tessuto sociale è definita oggi come un tratto *caratteristico* delle società contemporanee, *di natura irreversibile*, ma appare anche ragionevole concludere che la multiculturalità costituisca una componente *intrinseca e strutturale*⁸⁸ dello Stato costituzionale di diritto, con la conseguenza che il Legislatore debba necessariamente farsi carico nell'elaborazione di un modello di regolazione del fenomeno del multiculturalismo.

Di più: nel caso dell'art. 6 Cost., la Costituzione *vincola* il Legislatore ad un intervento in attuazione della disposizione costituzionale, dal momento che la tutela delle minoranze linguistiche viene affidata alla Repubblica tramite "apposite norme" e richiede, pertanto, un intervento legislativo in attuazione della disposizione costituzionale.

Occorre, inoltre, non trascurare che un intervento del Legislatore sarebbe auspicabile a fronte dell'assenza, nel nostro Paese, di un modello di integrazione: il caso italiano risulta orientato a sperimentare approcci modulati, spesso sull'onda dell'emergenza, e differenziati regionalmente e localmente⁸⁹.

Lo stesso Testo unico sull'immigrazione lascia un'ampia discrezionalità a Regioni ed enti locali circa le modalità con cui promuovere l'integrazione⁹⁰.

Sebbene l'intervento di Regioni ed enti locali⁹¹ si sia dimostrato, senza dubbio, fondamentale, soprattutto nella direzione del rispetto della diversità e di una

'casi difficili' alla prova, Milano, Giuffrè, 2011; M. DOGLIANI, *Introduzione*, in M. CAVINO, C. TRIPODINA (a cura di), *La tutela dei diritti fondamentali tra diritto politico e diritto giurisprudenziale: "casi difficili" alla prova*, cit.

⁸⁷ Sulla trasformazione del giudice ad "antropologo" si veda, in particolare, I. RUGGIU, *Il giudice antropologo. Costituzione e tecniche di composizione dei conflitti multiculturali*, cit., 53 ss.

⁸⁸ Cfr. sul punto, G. CAVAGGION, *Diritti culturali e modello costituzionale di integrazione*, cit., 128 ss.; F. SCUTO, *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell'immigrazione irregolare*, cit. Il multiculturalismo è descritto quale "caratteristica indefettibile dello Stato" da E. ROSSI, *Minoranze etnico-linguistiche*, cit., 271. Si veda, inoltre, M. AMBROSINI, *Il multiculturalismo è finito? Le esperienze europee di integrazione degli immigrati*, in FCSF-Aggornamenti Sociali, n. 5, 2011, 354.

⁸⁹ G. CERRINA FERONI, *Ragionando di strategie di integrazione multiculturale per l'Italia ... senza retorica*, cit., 11; F. SCUTO, *Diritti culturali e multiculturalismo nello Stato costituzionale*, cit., 55.

⁹⁰ Il concetto di integrazione viene definito nell'ambito del *Regolamento concernente la disciplina dell'accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato* (D.P.R. 14 settembre 2011, n. 179) come «quel processo finalizzato a promuovere la convivenza dei cittadini italiani e di quelli stranieri, nel rispetto dei valori sanciti dalla Costituzione italiana, con il reciproco impegno a partecipare alla vita economica, sociale e culturale della società». V. Allegato "A" del riferito Regolamento.

⁹¹ Si veda V. BALDINI, *Le autonomie territoriali tra bisogni dello stato sociale e vincoli degli interessi sovranazionali*, in *www.dirittifondamentali.it*, n. 1, 2017, 10.

maggior inclusione sociale delle nuove minoranze, sarebbe, però, fondamentale un intervento del Legislatore *statale*, che preveda delle misure volte ad assicurare tanto la tutela delle culture minoritarie, quanto la necessaria inclusione sociale.

Infine, un quarto profilo per cui uno studio sul modello costituzionale di tutela delle nuove minoranze assume, oggi, particolare rilevanza si lega ad una accentuazione di nuovi nazionalismi quale tendenza sia a livello nazionale che globale: occorre non sottovalutare, infatti, come la trasformazione in senso multiculturale della società abbia contribuito ad innescare un ritorno di tendenze nazionaliste e una riemersione di concezioni *etnocentriche* del concetto di Nazione⁹², che difficilmente si conciliano con un quadro costituzionale volto a tutelare e promuovere il pluralismo e a proteggere i gruppi minoritari.

Anche in quest'ottica, risulta, allora, fondamentale comprendere in che modo la Costituzione orienti un modello di tutela delle nuove minoranze e come l'implementazione di tale modello possa contribuire ad evitare derive e polarizzazioni identitarie che possano produrre una progressiva marginalizzazione delle nuove minoranze e profonde fratture nel tessuto sociale.

4. Breve premessa metodologica: interpretazione evolutiva delle disposizioni costituzionali

Prima di entrare nel merito della trattazione, appare opportuna una breve premessa di carattere metodologico, dal momento che parte consistente del presente lavoro ha ad oggetto un'interpretazione *evolutiva* dell'art. 6 Cost. e delle ulteriori garanzie poste a tutela della lingua e della cultura delle nuove formazioni minoritarie, alla luce della trasformazione del tessuto sociale.

Si ritiene, in particolare, di dover richiamare brevemente il tema dell'interpretazione *estensiva* del dettato costituzionale nel quadro rapporto tra Costituzione e fatto sociale, considerato nella sua dimensione *diacronica*⁹³: ovvero, il rapporto

⁹² L. ORGAD, *Cultural defense of Nations, A liberal theory of majority rights*, cit. Come osservato, nel quadro della formazione di Stato multiculturali, a seguito dei fenomeni migratori, si sta assistendo a un progressivo mutamento di prospettiva nella determinazione dei soggetti meritevoli di tutela, passando da una approccio focalizzato sulla protezione delle minoranze ad una tendenza al riconoscimento di una protezione culturale delle maggioranze autoctone, che si troverebbero esposta a un concreto rischio di disgregazione legato alla moltiplicazione delle differenze culturali, con il rischio di compromettere l'unità identitaria dello Stato e la sua coesione sociale. Sul punto cfr. G. CAVAGGION, *Diritti culturali e modello costituzionale di integrazione*, cit., 269 e dello stesso A., *I diritti della maggioranza nel costituzionalismo contemporaneo. Possibili derive illiberali della difesa dell'identità nazionale*, Torino, Giappichelli, 2025.

⁹³ M. LUCIANI, *L'interprete della Costituzione di fronte al rapporto fatto-valore. Il testo costituzionale nella sua dimensione diacronica*, in *Diritto e società*, 2009, 1 ss. Cfr. anche C. TRIPODINA, *L'argomento originalista nella giurisprudenza costituzionale in materia di diritti fondamentali*, in *Archivio di diritto e storia*, 2007; G. TARELLO, *L'interpretazione della legge*, Milano, Giuffrè, 1980; R. GUASTINI,

tra Costituzione ed evoluzione della società, con riferimento specifico alla comparsa di nuove minoranze a seguito dei fenomeni migratori.

Giova, invero, ricordare che l'attività ermeneutica del testo costituzionale assume una particolare specificità con riferimento all'elemento *temporale*, poiché solo la Costituzione, a differenza di qualsiasi altro testo normativo, possiede in sé «un elemento di forte peculiarità diacronica rispetto ad ogni altro ambito del diritto»⁹⁴.

In altri termini, la Costituzione sarebbe scritta per durare *aere perennius*, perché pensata come momento «di concretizzazione di un patto sociale fondamentale»⁹⁵, che tuttavia ha una sua continuità nel tempo.

E ancora: «ogni Costituzione porta con sé una superba pretesa di durare, che la differenzia da ogni altra disposizione del potere statale»⁹⁶.

Pertanto, quando si postula la necessità dell'adattamento delle Costituzioni al fatto sociale attraverso una interpretazione evolutiva delle disposizioni costituzionali⁹⁷ – anche con riferimento all'art. 6 Cost., come la trattazione metterà in luce, – non si può intendere, puramente e semplicemente, il passivo recepimento delle esigenze che dal fatto promanano.

Al contrario, mediante un'interpretazione evolutiva delle disposizioni costituzionali, il rapporto tra Costituzione e realtà sociale può configurarsi in senso *conformativo-performativo*, nella misura in cui la Costituzione continua ad esprimere il proprio «progetto di società», destinato a svilupparsi e realizzarsi nel tempo e nella storia.

È in tale prospettiva, allora, che si colloca la presente trattazione, volta a indagare in che modo, nel quadro del mutamento sociale, la Carta costituzionale delinei

L'interpretazione dei documenti normativi, in A. CICU, F. MESSINEO, L. MENGONI, *Trattato di diritto civile e commerciale*, Milano, Giuffrè, 2004.

⁹⁴ A. LONGO, *La peculiarità ermeneutica della Costituzione nel tempo: quattro passi su una strada tortuosa*, in *Consulta Online*, 16 ottobre 2014.

⁹⁵ M. LUCIANI, *Interpretazione costituzionale e testo della Costituzione. Osservazioni liminari*, in G. AZZARITI (a cura di), *Interpretazione costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2007, 41 ss.

⁹⁶ C. PINELLI, *Il dibattito sull'interpretazione costituzionale fra teoria e giurisprudenza*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. III, Napoli, Jovene, 2004.

⁹⁷ S. ROMANO, *Interpretazione evolutiva*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, Giuffrè, 1947, 123; F. GRECO, *L'interpretazione evolutiva della legge*, Firenze, L'Autore Libri, 2009, 39 s.; E. BETTI, *Teoria generale della interpretazione*, edizione corretta e ampliata, vol. II, Milano, Giuffrè, 1990; F. MODUGNO, *Interpretazione giuridica*, II ed., Padova, Cedam, 2012; V. CRISAFULLI, voce *Disposizione (e norma)*, in *Enc. Dir.*, XIII, Milano, Giuffrè, 1964, 209; M. DOGLIANI, voce *Interpretazione*, in *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, 3179 ss. e, dello stesso A., *Il "posto" del diritto costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, 526 ss.; A. PACE, *Una proposta: introdurre il référendum législatif*, in *Questione giustizia*, n. 6, 2003; G.U. RESCIGNO, *Interpretazione costituzionale e positivismo giuridico*, in G. AZZARITI (a cura di), *Interpretazione costituzionale*, cit. Nella giurisprudenza costituzionale, cfr., per tutte, sent. n. 364 del 1988, dove la Corte afferma che «l'assoluta, "illuministica" certezza della legge sempre più si dimostra assai vicina al mito: la più certa delle leggi ha bisogno di "letture" ed interpretazioni sistematiche che (dato il rapidissimo succedersi di "entrate in vigore" di nuove leggi e di abrogazioni, espresse o tacite, di antiche disposizioni) rinviando, attraverso la mediazione dei c.d. destinatari della legge, ad ulteriori "seconde" mediazioni».

ed orienti un modello di tutela delle nuove formazioni minoritarie, inesistenti al momento dell'entrata in vigore della Costituzione, ma oggi parte del tessuto sociale.

Nel caso specifico, poi, del principio di tutela delle minoranze linguistiche si è ritenuto indispensabile procedere a una ricostruzione della *volontà storica* del Costituente: questo, non per "cristallizzare" la Costituzione nel passato⁹⁸, ma per comprendere la *ratio* sottesa a una disposizione costituzionale espressamente rivolta alla salvaguardia dei gruppi minoritari - disposizione che deve trovare applicazione ad una realtà sociale profondamente mutata.

Come autorevolmente sostenuto, «la necessità di muovere dalle prime interpretazioni della costituzione è ineludibile, perché ogni interpretazione che a quella si affianca, si raccorda o si sovrappone, non può non tener conto dei punti di partenza, deve ad essi rapportarsi non per meramente ribadirli acriticamente, ma anche per qualificarli, ridimensionarli, eventualmente rifiutarli, sempre però nella logica di un discorso che non conosce cesure e mantiene, sul breve come sul lungo periodo, una sua coerenza e continuità»⁹⁹.

Pertanto, il capitolo successivo, partendo da una ricostruzione dei lavori dell'Assemblea costituente, indagherà le ragioni che portarono alla scelta di inserire una disposizione espressamente dedicata ai gruppi minoritari nel quadro dei principi fondamentali della Costituzione: scelta che, con riferimento al contenuto dell'art. 6 Cost., fu tutt'altro che scontata.

⁹⁸ Cfr. G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, il Mulino, 2012, dove gli Autori sottolineano che «il rapporto fra interpretazione e applicazione non è una congiunzione occasionale ma un nesso di inscindibilità: che nel diritto non vi sia applicazione senza interpretazione, può apparire chiaro, fino alla banalità; meno chiaro, ma altrettanto vero, è però anche l'inverso: che non c'è interpretazione senza applicazione», 67 ss.

⁹⁹ Cfr. S. BARTOLE, voce *Costituzione (dottrine generali e diritto costituzionale)*, in *Digesto Disc. Pubbl.*, IV, Torino, Utet, 1989, 317 ss.

PARTE PRIMA

*Il modello costituzionale di tutela
delle nuove minoranze*

Capitolo II

Il principio di tutela delle minoranze linguistiche nel quadro costituzionale

SOMMARIO: 1. La *ratio* di una disposizione costituzionale espressamente riferita ai gruppi minoritari. – 2. La scelta di collocare il principio di tutela delle minoranze linguistiche nel quadro dei principi fondamentali dell'ordinamento. – 3. Il vincolo costituzionale dell'*interpositio legislatoris* in attuazione dell'art. 6 Cost. – 4. La definizione delle minoranze suscettibili di tutela nella giurisprudenza della Corte costituzionale: le minoranze linguistiche riconosciute. – 5. Il ritardo nell'attuazione dell'art. 6 Cost: la legge n. 482 del 1999 e le criticità in merito alla determinazione dei soggetti titolari di protezione. – 6. Le minoranze rimaste escluse dalla tutela.

1. La *ratio* di una disposizione costituzionale espressamente riferita ai gruppi minoritari

Il principio di tutela delle minoranze linguistiche ha rivestito un'importanza fondamentale per l'ordinamento costituzionale, contribuendo a segnare il passaggio ad una nuova forma di Stato¹ e prendendo, così, le distanze da un regime che, al contrario, aveva negato qualsiasi forma di protezione in relazione ai gruppi minoritari.

Proprio la tutela delle minoranze linguistiche venne definita dal Costituente un principio *cardine* dell'ordinamento costituzionale e *fondamentale* in ogni Costituzione moderna². In particolare, la nostra Carta costituzionale fu la prima fra quelle del dopoguerra a declinare il pluralismo anche in relazione ai gruppi minoritari che si differenziano dalla maggioranza sulla base del fattore linguistico, affidando al Legislatore il compito di dare attuazione alla disposizione costituzionale: l'art. 6 prevede, infatti, l'elaborazione di una disciplina specifica finalizzata a proteggere i gruppi minoritari tramite l'elaborazione di «apposite norme»³.

¹ R. TONIATTI, *Minoranze autoctone e "altre" minoranze: premesse per una riflessione sullo status costituzionale delle comunità di immigrati*, cit., 11 ss.

² Cfr. M. STIPO, voce *Minoranze etnico-linguistiche*, I) *Diritto pubblico*, in *Enc. Giur.*, XX, Roma, Treccani, 1990, 3 ss.

³ Art. 6 Cost.: «La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche».

Tuttavia, l'inserimento di una previsione espressamente dedicata alla tutela dei gruppi minoritari tra i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale fu operazione tutt'altro che semplice: al contrario, essa costituì l'oggetto di un vivace e controverso dibattito in sede di Assemblea costituente⁴. Ripercorrendo i lavori preparatori dell'Assemblea costituente⁵, emerge, infatti, come, inizialmente, la tutela delle minoranze linguistiche non venne considerata quale parte integrante dei principi fondamentali del nostro ordinamento, caratterizzanti la nostra forma di Stato, quanto piuttosto come una necessità legata alla presenza minoritaria in alcune Regioni del Paese.

Fu l'onorevole Codignola, del Partito d'Azione, a presentare l'art. 108-bis per cui «La Repubblica garantisce il pieno e libero sviluppo, nell'ambito della Costituzione, delle minoranze etniche e linguistiche esistenti sul territorio dello Stato». Codignola considerava la protezione dei gruppi minoritari come una questione prettamente "regionale" e caratterizzante soltanto le Regioni di confine, dove, per motivi storici, la presenza minoritaria era effettivamente più forte e rilevante rispetto ad altre zone del Paese⁶.

A conferma di tale prospettiva, il principio di tutela delle minoranze proposto dall'onorevole, nella sua formulazione iniziale, venne collocato, secondo le indicazioni del suo stesso proponente, nel titolo della Costituzione relativo all'ordinamento regionale e non fra i cosiddetti "principi generali della Costituzione".

In effetti, una delle motivazioni che spingevano una parte dei Costituenti a voler inserire la tutela delle minoranze linguistiche nel Titolo relativo alle Regioni di confine riguardava il fatto che tale disposizione avrebbe potuto evitare ai Costituenti di prendere nuovi impegni per la concessione di Statuti speciali alle Regioni.

In altri termini, concedere l'autonomia speciale ad ulteriori Regioni, in aggiunta agli Statuti già approvati di Sicilia, Sardegna, Trentino Alto-Adige e Valle d'Aosta, avrebbe potuto creare delle situazioni internazionalmente pericolose, a causa dei fermenti di irredentismo che si sarebbero potuti generare⁷.

Tale autonomia veniva considerata un alto rischio per l'integrità e l'unità dello Stato, tanto che inizialmente, accanto alla disposizione che prevedeva espressamente una tutela dei gruppi minoritari, l'onorevole Lussu (Partito Sardo d'Azione) aveva proposto un'ulteriore emendamento, in cui vi si affermava che gli enti

⁴ Cfr. *Atti Ass. Cost., Discussioni*, 5315-5320 e 6040-6041. Sul vivace dibattito che portò all'approvazione dell'art. 6 nella sua versione definitiva, cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, III, Roma, 1970, 2444 ss.; A. PIZZORUSSO, *Il pluralismo linguistico in Italia*, cit., 27 ss.; V. PIERGIGLI, *Lingue minoritarie e identità culturali*, cit., dove l'A. sottolinea, peraltro, come la Costituzione «pone tra i suoi principi fondamentali una norma di carattere generale, destinata a costituire il presupposto della tutela di tutte le situazioni minoritarie linguisticamente caratterizzate e non soltanto delle più note minoranze nazionali, alle quali, invece, si sarebbe rivolta principalmente, nel corso della lunga fase di attuazione costituzionale, l'attenzione del Legislatore ordinario», 124 ss.

⁵ *Ibidem*, 124.

⁶ Cfr. *Dossier Provvedimento, La tutela delle minoranze linguistiche. Normativa statale e regionale*, n. 121/II, XI legislatura, marzo 1993, Camera dei deputati, Servizio Studi, 35 ss.

⁷ Questa era anche l'opinione dell'on. Codignola. Cfr. *Atti Ass. Cost., Discussioni*, cit., 5315 ss.

autonomi regionali dove la presenza minoritaria era più forte non avrebbero potuto «in nessuna forma limitare o modificare i diritti fondamentali dei cittadini sanciti dalla presente Costituzione, né emanare norme con essa in contrario»⁸.

L'intento di questa ulteriore disposizione era quello di bilanciare l'autonomia delle Regioni di confine con i diritti e i principi espressi dalla Costituzione, inserendo, accanto alla tutela delle minoranze, una garanzia per tutti i cittadini italiani⁹. Con una disposizione specifica, invece, i gruppi minoritari delle Regioni di confine avrebbero trovato protezione senza la necessità di concedere un'autonomia speciale ad ulteriori Regioni.

Non era soltanto l'opinione dell'onorevole Codignola a suggerire che il principio di tutela delle minoranze dovesse riguardare solo le Regioni di confine. A confermare il legame esistente tra tutela delle minoranze e i territori di confine, vi era anche quanto sostenuto dalla Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato¹⁰.

Secondo la Commissione, infatti, esistevano certamente sul nostro territorio delle isole linguistiche albanesi, catalane, greche, slave, soprattutto nell'Italia meridionale e insulare, franco-provenzali nelle province di Cuneo e Torino, tedesche di alcuni villaggi alpini del Piemonte e delle Venezie, rumene della Venezia Giulia. Tuttavia, erano solo le minoranze di lingua tedesca, francese e slava, localizzate nelle regioni di confine in modo consistente ed omogeneo, alle quali andavano aggiunte le popolazioni ladine prevalentemente stanziate nelle Valli dell'Alto Adige e quelle valdesi delle Alpi Cozie, a reclamare con urgenza misure speciali di tutela.

Se per tali minoranze era necessaria la previsione di specifiche norme a tutela della loro diversità linguistica e culturale, nei confronti delle isole linguistiche, invece, sarebbero risultate sufficienti, secondo la Commissione, le garanzie disposte in via generale, valide per tutti i cittadini, senza la necessità di particolari misure di riferimento.

Le minoranze che costituivano le isole linguistiche sparse sul territorio erano, infatti, «disseminate tra la popolazione di lingua italiana e ambientate oramai da molte generazioni, tanto che solo la lingua parlata tradizionale e d'origine», mantenuta viva tra loro «senza ostacoli, né rivendicazioni, né inconvenienti», le differenziava dalla circostante popolazione.

Per gli individui appartenenti alle «isole linguistiche» era familiare «non diversamente che per chi è abituato al proprio dialetto, l'uso della lingua italiana in

⁸ Secondo l'articolo proposto dall'on. Codignola (art. 108-bis): «La Repubblica garantisce il pieno e libero sviluppo, nell'ambito della Costituzione, delle minoranze etniche e linguistiche esistenti sul territorio dello Stato (comma 1). Gli enti autonomi regionali non possono, sotto nessuna forma, limitare o modificare i diritti fondamentali del cittadino sanciti dalla presente Costituzione, né emanare norme con essa in contrasto (comma 2)», Seduta pomeridiana di martedì 1° luglio 1947. Cfr. *Dossier Provvedimento. La tutela delle minoranze linguistiche. Normativa statale e regionale*, cit., 35.

⁹ V. PIERGIGLI, *Lingue minoritarie e identità culturali*, cit.

¹⁰ Cfr. G. D'ALESSIO (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana: i lavori preparatori della Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato (1945-1946)*, Bologna, il Mulino, 1979.

tutti i rapporti esterni, oltre che nei rapporti pubblici», cosicché la loro storia non presentava alcun fattore di rilievo ed era nota «più come curiosità folcloristica e di studio che per sue particolari esigenze»¹¹.

Con riferimento, invece, ai gruppi minoritari di confine, ad essi dovevano corrispondere norme speciali di protezione in grado di assicurare la possibilità dell'impiego della lingua minoritaria, accanto a quella nazionale, in condizioni di bilinguismo, nei rapporti pubblici, nella toponomastica, nella scuola, per la salvaguardia delle tradizioni e delle manifestazioni culturali locali¹².

Inoltre, rispondendo all'obiezione di chi, fra i Costituenti, sosteneva che la questione della tutela dei gruppi minoritari riguardasse tutto il territorio nazionale, secondo l'onorevole Codignola, la disposizione poteva servire, allo stesso tempo, anche come generica garanzia «per le altre popolazioni, di minore importanza, disperse sul territorio dello Stato», che avrebbero potuto rivendicare in futuro richieste di carattere linguistico¹³.

Fu, invece, l'onorevole Tosato, appartenente al gruppo della Democrazia cristiana, ad affermare che l'autonomia regionale doveva essere considerata *separatamente* rispetto al problema delle minoranze linguistiche, poiché costituiva un argomento a questo estraneo¹⁴: in particolare, secondo l'onorevole Tosato, la tutela delle minoranze doveva essere inclusa non nel titolo relativo all'autonomia regionale, ma fra i principi fondamentali di carattere "generale", caratterizzanti la nostra forma di Stato. L'onorevole Tosato sostenne, infatti, che la tutela delle minoranze linguistiche non potesse essere attuata soltanto per determinate Regioni, o perché imposta da un Trattato di Pace, ma dovesse costituire un elemento fondamentale di ogni Costituzione moderna.

2. La scelta di collocare il principio di tutela delle minoranze linguistiche nel quadro dei principi fondamentali dell'ordinamento

In aggiunta, dai lavori dell'Assemblea costituente¹⁵ emerge come tra i costituenti

¹¹ Cfr. *Atti Ass. Cost., Discussioni*, 5315-5320 e 6040-6041, *Dossier Provvedimento. La tutela delle minoranze linguistiche. Normativa statale e regionale*, n. 12/II, XI legislatura, marzo 1993, Camera dei Deputati, Servizio Studi, 35 ss.

¹² La Commissione aveva anche suggerito che le unità territoriali mistilingui fossero indicate nella stessa Costituzione (Valle d'Aosta italo-francese; Alto-Adige o Tirolo meridionale italo-tedesco; zona mistilingua della Venezia-Giulia italo-slava).

¹³ Cfr. l'intervento dell'onorevole Codignola, durante la seduta pomeridiana del 1° luglio 1947, quando in sede di Assemblea costituente venne messo in discussione l'articolo da lui proposto. A tal proposito, cfr. *Dossier Provvedimento. La tutela delle minoranze linguistiche*, cit., 35 ss.

¹⁴ Cfr. l'intervento dell'onorevole Tosato, durante la seduta pomeridiana del 1° luglio 1947, in *Dossier Provvedimento. La tutela delle minoranze linguistiche*, cit., 35 ss.

¹⁵ Cfr. *Atti Ass. Cost., Discussioni*, 5315-5320 e 6040-6041, cit.

ci fossero delle perplessità non soltanto sulla collocazione più opportuna dell'art. 6 Cost., ma anche circa l'utilità stessa di una disposizione costituzionale espressamente riferita alle minoranze, nonché sulla formulazione del testo della disposizione.

In primo luogo, rispetto all'utilità, secondo l'opinione sostenuta da una parte dei Costituenti, la tutela delle minoranze linguistiche veniva già espressa da altri articoli della Costituzione e, in particolare, dal principio di eguaglianza di tutti i cittadini, indipendentemente dalla razza e dalla lingua¹⁶.

Inserire, dunque, una disposizione espressamente riferita alle minoranze linguistiche non sembrava indispensabile quanto, piuttosto, ridondante. A questo proposito, non vi era, peraltro, una posizione univoca rispetto al significato che il concetto di minoranze poteva esprimere e questo rendeva ancor più problematico l'inserimento in Costituzione di una disposizione che menzionasse esplicitamente i gruppi minoritari¹⁷.

In secondo luogo, secondo l'onorevole Ruini, presidente della Commissione dei Settantacinque, il problema della tutela linguistica delle minoranze si poteva ridurre alla necessità di istituire scuole "speciali", come criterio comune per tutti i cittadini che non parlavano l'italiano, e regolabile con leggi ordinarie, senza ricorrere, dunque, ad una disposizione costituzionale. La Commissione dei Settantacinque, infatti, nel progetto di Costituzione non aveva contemplato specificamente la tutela delle minoranze linguistiche, ritenendola una disposizione pleonastica rispetto al principio di eguaglianza.

Tuttalpiù, secondo l'on. Ruini, si sarebbe potuto votare un ordine del giorno per affermare la necessità di emanare misure appropriate di trattamento ed insegnamento linguistico per tutte le popolazioni che non parlavano l'italiano ed erano diffuse su tutto il territorio¹⁸.

In questo quadro, il testo della disposizione costituzionale non fu immediatamente condiviso da tutti i Costituenti e subì progressive modifiche. In particolare, nella versione iniziale, l'articolo affermava che la Repubblica garantiva «il pieno e libero sviluppo, nell'ambito della Costituzione, delle minoranze etniche e linguistiche esistenti sul territorio dello Stato». A tal proposito, non era chiaro cosa significasse l'espressione «pieno sviluppo nell'ambito della Costituzione», poiché risultava piuttosto vaga ed ambigua dal punto di vista semantico, tanto che fu, poi, abbandonata.

Nella formulazione definitiva del testo scomparve, poi, anche il riferimento al carattere etnico dei gruppi minoritari, mentre rimase soltanto la caratterizzazione sulla base del fattore linguistico. Questa scelta trovava la sua giustificazione, in parte, per ragioni storiche: era, infatti, presente la consapevolezza, fra i Costituenti,

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Cfr. A. PIZZORUSSO, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, cit.; V. PIERGIGLI, *Lingue minoritarie e identità culturali*, cit.

¹⁸ Così, l'On. Ruini, durante la discussione dell'emendamento Codignola, nella seduta pomeridiana del 1° luglio 1947, su cui cfr. *Dossier Provvedimenti. La tutela delle minoranze linguistiche*, cit., 37.

della necessità di evitare riferimenti a connotazioni di tipo etnico, al fine di attenuare il rischio di azioni separatiste da parte delle minoranze di confine¹⁹.

Si ricorda come, all'indomani dei Trattati di Pace conclusi alla fine della Seconda guerra mondiale, fossero ancora presenti, all'interno delle regioni di confine, movimenti di irredentismo e di italianizzazione delle popolazioni collocate in tali zone del territorio.

La versione definitiva dell'articolo eliminò, così, la qualificazione su base etnica, ma mantenne quella su base linguistica. Inoltre, veniva precisato, in sede di approvazione definitiva dell'articolo, che era la lingua a dover essere assunta come criterio distintivo per la tutela delle popolazioni alloglotte e mistilingue, e non la "razza", «concetto empirico, equivoco o irrilevante»²⁰ e legato alle politiche di stampo autoritario-fascista che avevano caratterizzato il Paese in epoca precedente.

Porre, invece, l'accento sulla dimensione linguistico-culturale della tutela delle minoranze, consentiva al Legislatore la più ampia facoltà di apprezzamento delle situazioni minoritarie, nel rispetto dell'unità e integrità territoriale dello Stato²¹.

La versione definitiva dell'art. 6 Cost. affidava, infatti, l'attuazione della disposizione costituzionale all'intervento del Legislatore, attraverso l'elaborazione di una disciplina *ad hoc*, prevedendo un'attuazione della disposizione costituzionale tramite «apposite norme»²².

Il *plenum* dell'Assemblea decise, infine, di inserire il principio di tutela delle minoranze linguistiche nella Costituzione e, una volta approvata la versione definitiva del testo della Costituzione, esso divenne uno dei principi fondamentali del nostro ordinamento.

Un'attenta giurisprudenza costituzionale ha successivamente osservato come non sia superfluo tenere a mente «che la attuale collocazione della norma di cui all'art. 6 Cost. tra i "principi fondamentali" è frutto della modifica, nella discussione in Assemblea costituente, della originaria scelta di prevedere, oltre che un più ampio testo (di un articolo aggiuntivo, il 108-bis, tra l'altro dedicato alle «minoranze etniche e linguistiche»), anche il suo inserimento nel quadro della disciplina delle autonomie regionali: si ritenne che il tema riguardasse piuttosto un "problema generale" e che averne omesso la disciplina nella prima parte della Costituzione costituisse una "lacuna" da colmare»²³.

¹⁹ V. PIERGIGLI, *Lingue minoritarie e identità culturali*, cit.

²⁰ Cfr. Ministero per la Costituente, Commissione studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione all'assemblea costituente*, vol. I, *Problemi costituzionali e organizzazione dello Stato*, in *Dossier provvedimento. La tutela delle minoranze linguistiche*, cit., 8.

²¹ A. PIZZORUSSO, *Commento all'articolo 6*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Società Editrice del Foro italiano, 1975, 307-308.

²² In questa prospettiva, l'interposizione del Legislatore assumerebbe valore di "vincolo" costituzionale, essendo espressamente richiamata dal dettato costituzionale.

²³ Corte cost., sent. n. 170 del 2010. Per un commento alla sentenza si veda G. DELLEDONNE, *La Corte costituzionale si pronuncia sulla «lingua piemontese»: fra tutela delle minoranze linguistiche e incerti limiti di un «costituzionalismo regionale»*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, n. 4, 2011.

In questa prospettiva, la Corte ha, inoltre, chiarito che «in definitiva, la norma di cui all'art. 6 Cost. finisce per rappresentare – ben al di là di quanto, peraltro, si possa trarre, a proposito di “principi fondamentali”, dal semplice argomento della *sedes materiae* – una sorta di ulteriore tratto fisionomico della dimensione costituzionale repubblicana e non già soltanto un indice della relativa forma di governo. E la previsione della tutela appare direttamente destinata, più che alla salvaguardia delle lingue minoritarie in quanto oggetti della memoria, alla consapevole custodia e valorizzazione di patrimoni di sensibilità collettiva vivi e vitali nell'esperienza dei parlanti, per quanto riuniti solo in comunità diffuse e numericamente “minori”»²⁴.

3. Il vincolo costituzionale dell'*interpositio legislatoris* in attuazione dell'art. 6 Cost.

Alla luce di quanto argomentato sino ad ora, si sottolinea che il Costituente affidò al Legislatore il compito di dare attuazione alla disposizione costituzionale, secondo quanto disposto dall'art. 6 Cost., attraverso «apposite norme».

Tuttavia, giova, subito, mettere in luce come tale intervento si sia verificato con ampio ritardo, attraverso la legge n. 482 del 1999, recante «*Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche*»²⁵ e, pertanto, oltre cinquant'anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione.

A causa dell'inerzia del Legislatore, la Corte costituzionale ha più volte sollecitato l'attuazione della disposizione costituzionale, affermando l'esistenza di un vero e proprio dovere d'intervento²⁶ tanto che l'*interpositio legislatoris* sarebbe da considerarsi, nel caso specifico dell'art. 6 Cost., quale *vincolo* all'attuazione del dettato costituzionale.

Non solo: proprio l'art. 6 Cost., secondo la giurisprudenza costituzionale, riveste i caratteri di norma *direttiva dall'applicazione differita*²⁷, nel senso di norma *finalistica* o *di scopo* la cui realizzazione è innanzitutto rimessa al Legislatore²⁸. In quanto norma *direttiva ad applicazione differita*, dovrebbe costituire, dunque, un orientamento per il Legislatore e esprimere la propria efficacia soltanto tramite la sua attuazione da parte dello stesso, attraverso l'elaborazione di una disciplina *ad hoc*.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Corte cost., sent. n. 62 del 1992.

²⁶ A tal proposito, la Corte costituzionale, nella sua giurisprudenza, ha più volte sottolineato con specifico riguardo all'art. 6 Cost. il dovere di intervento del Legislatore, «tenuto a graduare i modi, le forme di tutela e i tempi connessi all'attuazione (...) in riferimento alle condizioni sociali esistenti e alla disponibilità, da parte dello Stato, delle risorse organizzative e finanziarie necessarie alla relativa implementazione». Cfr. Corte cost., sent. n. 438 del 1993.

²⁷ Corte cost., sent. n. 28 del 1982.

²⁸ *Ibidem*.

In particolare, la Corte ha affermato che la misura concreta di effettività del principio di tutela delle minoranze linguistiche è condizionata *all'esistenza di leggi e misure amministrative* e dipende perciò, per questo aspetto, da iniziative essenzialmente *politiche*: «iniziative rispetto alle quali le norme costituzionali pongono le linee direttrici ma non possono rappresentare un surrogato alternativo, attivabile attraverso il ricorso alla Corte costituzionale»²⁹.

Allo stesso tempo, tuttavia, e proprio nell'ottica di supplire all'inerzia del Legislatore, la giurisprudenza della Corte ha, altresì, riconosciuto che dall'art. 6 Cost. «deriva sempre e necessariamente l'obbligo di ricercare una "tutela minima", immediatamente operativa, sottratta alla vicenda politica e direttamente determinabile attraverso l'interpretazione costituzionale dell'ordinamento, anche per mezzo della valorizzazione di tutti gli elementi normativi esistenti, suscettibili di essere finalizzati allo scopo indicato dalla Costituzione»³⁰.

In altri termini, se, da una parte, l'intervento del Legislatore si rende *necessario e indispensabile* per dare attuazione della disposizione costituzionale, tuttavia, nella logica della Corte, esisterebbe già *un nucleo minimo di tutela* nell'art. 6 Cost., *direttamente applicabile* e determinabile attraverso l'interpretazione dell'ordinamento in senso conforme a Costituzione.

Alla luce di questo ragionamento, spetterebbe, allora, all'interprete il compito di definire il "*quantum*" minimo di tutela.

A tale proposito, si osserva che la tutela minima potrebbe ricadere, in via interpretativa, sul principio *pluralista* e sul principio di *eguaglianza*, a cui la stessa Corte collega, strettamente, la tutela delle minoranze linguistiche³¹.

È, invero, nella sentenza n. 15 del 1996 che la Corte costituzionale afferma che il principio di tutela delle minoranze linguistiche «si situa al punto di incontro con altri principi, talora definiti "supremi", che qualificano indefettibilmente e necessariamente l'ordinamento vigente (sentenze nn. 62 del 1992, 768 del 1988, 289 del 1987 e 312 del 1983): il principio pluralistico riconosciuto dall'art. 2 – essendo la lingua un elemento di identità individuale e collettiva di importanza basilare – e il principio di eguaglianza riconosciuto dall'art. 3 della Costituzione, il quale, nel primo comma, stabilisce la pari dignità sociale e l'eguaglianza di fronte alla legge di tutti i cittadini, senza distinzione di lingua e, nel secondo comma, prescrive l'adozione di norme che valgano anche positivamente per rimuovere le situazioni di fatto da cui possano derivare conseguenze discriminatorie».

Emerge pertanto chiaramente, dal ragionamento della Corte, il legame stretto che intercorre tra la tutela delle minoranze e gli artt. 2 e 3 Cost.: da un parte attraverso la tutela e la promozione del pluralismo, quale imperativo inderogabile dell'ordinamento costituzionale, e dall'altra parte attraverso il principio di non discriminazione e di uguaglianza sostanziale, le minoranze potrebbero trovare

²⁹ Corte cost., sent. n. 15 del 1996.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibidem*.

una tutela “minima” direttamente applicabile, pur in assenza di un intervento del Legislatore in attuazione dell’art. 6 Cost.

Dall’altra parte, si sottolinea, però, come il nucleo minimo direttamente applicabile e ricavabile dall’art. 6 Cost. rimanga, comunque, *insufficiente* a garantire una tutela piena delle minoranze, dal momento che si rendono necessarie misure volte non soltanto al divieto di discriminazione e alla realizzazione dell’uguaglianza sostanziale, quanto, piuttosto ad una salvaguardia della differenziazione.

In effetti, il principio di uguaglianza vieta qualsiasi forma di discriminazione sulla base del fattore linguistico, prevedendo, dunque, una tutela cosiddetta “negativa” delle formazioni minoritarie, ma per garantire la salvaguardia e lo sviluppo dei caratteri propri di una minoranza linguistica, il Legislatore è necessariamente chiamato ad elaborare una disciplina *ad hoc* volta a tutelare la lingua e la cultura delle minoranze linguistiche, in attuazione dell’art. 6 Cost.

In altri termini, le minoranze linguistiche non risultano adeguatamente protette se al principio di eguaglianza non vengono accompagnate prescrizioni dirette alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio linguistico e culturale di cui le minoranze sono portatrici³², in ottica promozionale e di valorizzazione dello stesso.

4. La definizione delle minoranze suscettibili di tutela nella giurisprudenza della Corte costituzionale: le minoranze linguistiche riconosciute

Il ritardo con cui il Legislatore è intervenuto in attuazione della disposizione costituzionale ha comportato un “vuoto” legislativo prodotto dall’assenza di una disciplina *ad hoc* che determinasse i soggetti titolari di una protezione e ha condotto la Corte costituzionale a caratterizzare la nozione di minoranza, introducendo il concetto di minoranza *riconosciuta*³³.

³² Anche sul piano dell’ordinamento internazionale è possibile riscontrare come si sia progressivamente affermata la necessità di affiancare al divieto di discriminazione anche la previsione di una specifica disciplina “positiva” e in grado di valorizzare la diversità linguistica e culturale delle minoranze. Ad esempio, il Patto sui diritti civili e politici, all’art. 27, afferma che «negli Stati in cui esistono minoranze etniche, religiose, o linguistiche, gli individui appartenenti a tali minoranze non possono essere privati del diritto di avere una vita culturale propria, di professare e praticare la propria religione, o di usare la propria lingua, in comune con gli altri membri del proprio gruppo». Anche la Riunione OCSE di Ginevra degli esperti sulle minoranze nazionali del 1991 afferma la legittimità del controllo internazionale sulla condizione delle minoranze presenti nei vari paesi e formulava impegni di tutela “positiva” delle minoranze, come la possibilità di partecipare alla gestione degli affari pubblici. Cfr. in dottrina R. TONIATTI, *La tutela delle minoranze linguistiche nello spazio costituzionale europeo*, in A. SPERTI, R. TARCHI (a cura di), *Minoranze e maggioranze nella democrazia pluralista*, Pisa, Pisa University Press, 2020.

³³ La giurisprudenza della Corte costituzionale si è mostrata, in generale, sempre molto prudente nell’individuazione delle minoranze suscettibili di tutela. Cfr., ad esempio, Corte cost., sent. n. 159 del

Con la sentenza n. 28 del 1982, la Corte affronta per la prima volta il problema della definizione del concetto di minoranza e dei diritti appartenenti alle minoranze linguistiche, affermando, nel caso specifico, che la minoranza di lingua slovena presente sul territorio del Paese fosse, allora, una minoranza “riconosciuta”.

Secondo la Corte, sarebbe stata l'esistenza di atti che disciplinano l'utilizzo della lingua slovena sul nostro territorio, ad opera del Legislatore statale o in attuazione di Accordi internazionali (nel caso di specie si trattava del Trattato di Osimo, tra l'Italia e la Jugoslavia), che avrebbe dato riconoscimento alla minoranza slovena e l'avrebbe, così, qualificata come “minoranza riconosciuta”³⁴.

Tuttavia, i criteri da cui la Corte fa discendere il riconoscimento risultano piuttosto incerti dal momento che non è chiaro se la Corte faccia discendere il riconoscimento dalla legislazione ordinaria, dando scarso rilievo agli accordi internazionali riferiti al territorio di Trieste, oppure se le leggi richiamate nella sentenza siano usate come parametro, proprio in quanto gli effetti dei trattati trovano una corrispondenza, sia pur parziale, in tali leggi.

La prima soluzione è suggerita dalla successione logica degli argomenti usati dalla Corte per rilevare l'esistenza di una minoranza riconosciuta: il riconoscimento della minoranza slovena avviene, infatti, successivamente all'esame, da parte della Corte, di tutti quegli atti normativi ordinari che contenevano già delle disposizioni in materia di utilizzo della lingua slovena³⁵.

A sostegno della seconda lettura, invece, si evidenzia il passaggio della Corte secondo cui «questo complesso di atti ha un contenuto normativo che corrisponde, sia pure per parti, a quello che avrebbero potuto avere uno o più provvedimenti formalmente diretti a dare attuazione agli articoli dello Statuto speciale allegato al Memorandum d'intesa; anzi, ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, tali misure “possono o ritenersi applicative del suddetto Memorandum” o adottate “proprio in relazione agli impegni con esso assunti”».

Solo successivamente, con la sentenza n. 62 del 1992, la Corte sembra orientarsi verso la seconda lettura, facendo discendere il riconoscimento dal Trattato di Osimo, oltre che da «vari atti legislativi nazionali e regionali, in qualche modo connessi agli impegni assunti dallo Stato italiano sul piano internazionale, che hanno riconosciuto alla minoranza slovena insediata in parte del territorio della regione Friuli-Venezia Giulia appositi “diritti” in relazione a vari ambiti della vita civile, sociale e politica».

In questo complesso quadro, pertanto, la legislazione esistente, prima dell'intervento del Legislatore con la legge n. 482 del 1999, che ha indicato esplicitamente quali fossero le minoranze suscettibili di tutela, si rivolgeva alle cosiddette *minoranze riconosciute*, ricomprendendo in tale categoria sia quelle minoranze

2009 e, in precedenza, sent. n. 406 del 1999, a proposito di un potere di “doveroso apprezzamento”, riconosciuto al legislatore statale, nella determinazione delle minoranze suscettibili di tutela.

³⁴ Cfr. V. PIERGIGLI, *Lingue minoritarie e identità culturali*, cit., 178.

³⁵ *Ibidem*, 178.

linguistiche già tutelate dagli statuti speciali, sia quelle minoranze salvaguardate da forme particolari di tutela: venivano, così, espressamente indicati i soggetti destinatari degli strumenti attuativi di protezione, identificandoli come “minoranze riconosciute” o “minoranze linguistiche riconosciute”.

Soltanto una residua parte della legislazione in materia di minoranze, fino all'entrata in vigore della legge n. 482 del 1999, seppur in modo episodico e parziale, regolava profili relativi a tutte le minoranze linguistiche, senza distinzione tra minoranze riconosciute e non riconosciute³⁶.

5. Il ritardo nell'attuazione dell'art. 6 Cost.: la legge n. 482 del 1999 e le criticità in merito alla determinazione dei soggetti titolari di protezione

Il mancato intervento del Legislatore nazionale aveva, inoltre, condotto a una disparità di trattamento tra quelle minoranze già tutelate dagli Statuti speciali entrati in vigore prima e con la Costituzione, e tutte le altre minoranze presenti sul territorio dello Stato³⁷.

Si erano create, infatti, fin dall'inizio, due categorie di minoranze: quelle già protette indipendentemente dall'art. 6 Cost, le cosiddette minoranze “super protette”, con particolare riferimento alla minoranza tedesca dell'Alto Adige e a quella francofona della Valle d'Aosta³⁸, e quelle minoranze che attendevano l'attuazione dell'art. 6 Cost.

Le minoranze nelle Regioni a Statuto speciale non venivano tutelate in forza dell'art. 6 Cost., quanto, piuttosto, grazie alla presenza di norme di rango costituzionale (gli Statuti speciali) o norme di rango internazionale, come nel caso degli Sloveni di Trieste.

Tale quadro di disparità aveva, così, portato, nel corso degli anni '80 e '90, ad un progressivo sviluppo delle proposte di legge riguardanti le minoranze linguistiche³⁹.

³⁶ Cfr. D. CINCIANI, S. DE LA PIERRE, *Le ragioni di Babele. Le etnie tra vecchi nazionalismi e nuove identità*, Milano, FrancoAngeli, 1993, 38.

³⁷ Alcune minoranze, infatti, erano già state tutelate tramite l'approvazione degli Statuti speciali di Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta, attraverso, dunque, una disciplina speciale. Per gli sloveni di Trieste era intervenuta una normativa di rango internazionale, mentre lo statuto del Friuli-Venezia Giulia verrà approvato solo nel 1963. Cfr. in dottrina, R. TONIATTI, *La tutela delle minoranze linguistiche nello spazio costituzionale europeo*, cit.

³⁸ Per quanto riguarda, invece, la specialità della Sicilia e della Sardegna, connessa soprattutto all'isolamento geografico, oltre che sociale ed economico, furono effettuati vari tentativi per insistere sulla peculiarità linguistica presente nelle due regioni, ma con scarsi risultati. Cfr. sul tema, T. DE MAURO, *Storia linguistica dell'Italia unita*, cit.

³⁹ Com'è stato autorevolmente rilevato dalla dottrina, infatti, «ferma restando la legittimità della opzione per una regolamentazione non uniforme, sembrava quanto meno inopportuno e in contrasto

Tuttavia, a causa di un *iter* particolarmente travagliato di approvazione di una legge generale che desse attuazione all'art. 6 Cost., è stato solo con la legge n. 482 del 1999 che il Legislatore è intervenuto in materia, attraverso l'elaborazione della prima disciplina organica di tutela delle minoranze linguistiche nel nostro ordinamento.

Tale legge ha certamente avuto il pregio di porre fine all'inerzia del Legislatore⁴⁰, ma, oltre all'ampio ritardo con cui è intervenuta nel dare attuazione all'art. 6 Cost., ha rivelato alcune criticità⁴¹, con riguardo, in particolare, alla scelta dei soggetti titolari di tutela: si rileva, infatti, che, nonostante il contesto sociale fosse già profondamente mutato e i flussi migratori fossero già ampiamente consistenti, il Legislatore ha preferito attuare l'art. 6 rivolgendo la tutela soltanto alle cosiddette minoranze *storiche*, come si evince dal titolo della legge stessa, interpretando, così, la nozione costituzionale di minoranza linguistica in senso decisamente restrittivo⁴².

con i principi fondamentali della Costituzione il permanere di una posizione che si traduceva, alla prova dei fatti, in un malcelato tentativo di repressione e assimilazione forzata degli appartenenti a quelle culture minoritarie non abbastanza forti, soprattutto perché non sostenute all'esterno da corrispondenti culture nazionali, per pretendere misure di protezione adeguate», V. PIERGIGLI, *Lingue e identità culturali*, cit., 159.

⁴⁰ In particolare, la legge indica come finalità quella della valorizzazione e salvaguardia delle lingue minoritarie presenti sul territorio nazionale, attraverso l'adozione di misure che garantiscano il pieno esercizio dei diritti civili e linguistici dei cittadini appartenenti a tali minoranze, preservando le identità culturali e linguistiche delle comunità storiche, mentre l'articolo 2 definisce le minoranze linguistiche ammesse alla tutela, individuando i gruppi linguistici storicamente presenti sul territorio dello Stato. Sono, poi, previsti una serie di diritti che si innestano nel quadro della tutela accordata dall'art. 6 Cost. L'art. 3 riconosce il diritto di ogni individuo a utilizzare la propria lingua nelle relazioni con la pubblica amministrazione, nei procedimenti legali e amministrativi, nonché nelle comunicazioni ufficiali, senza essere obbligato a ricorrere alla lingua ufficiale dello Stato. Gli artt. 4 e 5 impongono alle istituzioni scolastiche la promozione dell'insegnamento delle lingue minoritarie, includendo la possibilità di insegnamento come disciplina obbligatoria e stabilendo l'obbligo di garantire corsi di lingua e cultura per le nuove generazioni. L'art. 6 estende l'uso delle lingue minoritarie nelle amministrazioni locali, obbligando gli enti pubblici a redigere atti ufficiali e segnaletica anche nella lingua della minoranza, mentre l'art. 7 consente l'uso della lingua minoritaria negli uffici pubblici e nelle comunicazioni relative ai servizi e documenti amministrativi. L'art. 8 prevede l'erogazione di finanziamenti statali per sostenere la realizzazione di progetti finalizzati alla promozione e conservazione delle lingue minoritarie, inclusi l'istruzione e la ricerca. L'art. 9 consente, infine, modifiche alla legge in relazione all'evoluzione delle necessità delle minoranze linguistiche e ai cambiamenti demografici.

⁴¹ Per un approfondimento delle criticità relative alla legge n. 482 del 1999, cfr. A. PIZZORUSSO, voce *Minoranze etnico-linguistiche*, in *Enc. Dir.*, XXVI, cit.; ID., *Art. 6*, cit.; P. CARROZZA, *Minoranze linguistiche*, cit.; ID., *La tutela delle minoranze linguistiche in Italia. Problemi e prospettive*, cit.; E. ROSSI, *Minoranze etnico-linguistiche*, cit., 263 ss.; R. TONIATTI, *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, cit., 273 ss.; S. BARTOLE, N. OLIVETTI RASON, L. PEGORARO (a cura di), *La tutela giuridica delle minoranze*, cit.; S. LARICCIA, voce *Minoranze in Europa*, in *Enc. Dir.*, Agg. V, Milano, Giuffrè, 2001; E. PALICI DI SUNI PRAT, *Intorno alle minoranze*, cit.; V. PIERGIGLI, *Commento all'art. 6*, in *Commentario alla Costituzione*, cit.; A. GUAZZAROTTI, *Commento all'art. 6*, in *Commentario breve alla Costituzione*, cit., 53 ss.; P. CARETTI, G. MOBILIO (a cura di), *La lingua come fattore di integrazione sociale e politica*, cit.

⁴² G. DE VERGOTTINI, *Verso una nuova definizione del concetto di minoranza*, cit.

Per minoranze storiche si intendono, infatti, quelle minoranze distinte dal loro carattere autoctono e dal legame con il territorio su cui si localizzano, essendovi insediate da un periodo di tempo relativamente lungo⁴³. Tali minoranze vengono enumerate all'art. 2 della legge: si tratta in particolare delle popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate e di quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo⁴⁴.

Al di fuori di questo "numero chiuso" di minoranze non è, dunque, ipotizzabile un'estensione della tutela ad altre situazioni minoritarie. L'intenzione del Legislatore, in effetti, sembrerebbe stata quella di limitare la tutela soltanto a quelle minoranze che erano presenti sul territorio "storicamente", escludendo altre realtà minoritarie.

È, in particolare, nella *Relazione introduttiva alla proposta di legge*⁴⁵ che viene esplicitato come l'intenzione del Legislatore fosse quella di prescindere da eventuali norme di tutela linguistica che si rendessero necessarie a seguito delle immigrazioni verificatesi di recente nel nostro Paese. Si preferì, in questa prospettiva, evitare qualsiasi riferimento alle cosiddette nuove minoranze, sebbene i flussi migratori fossero già piuttosto importanti alla fine degli anni '90 ed esistessero sul territorio delle minoranze nuove, stabilitesi in alcune zone del nostro Paese.

Per altro, anche con riguardo ai criteri utilizzati per determinare i destinatari della tutela, enumerati all'art. 2 della legge, emergono delle criticità sulla scelta operata dal Legislatore.

In primo luogo, sebbene la Corte costituzionale avesse già auspicato regimi differenziati per le minoranze da tutelare, la legge ignora lo specifico profilo sociolinguistico delle diverse minoranze, includendo realtà sociolinguistiche diverse tra loro e mettendo sullo stesso piano minoranze già opportunamente tutelate da legislazioni regionali (le cosiddette minoranze superprotette⁴⁶) e minoranze più deboli. Il risultato è stato quello di fornire soluzioni di tutela di volta in volta insufficienti e poco efficaci⁴⁷.

⁴³ M. COSULICH, *Lingue straniere e lingue minoritarie nell'ordinamento repubblicano*, cit.

⁴⁴ Art. 2: «1. In attuazione dell'articolo 6 della Costituzione e in armonia con i principi generali stabiliti dagli organismi europei e internazionali, la Repubblica tutela la lingua e la cultura delle popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate e di quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo».

⁴⁵ Cfr. *Relazione della I Commissione permanente (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni)* presentata alla Presidenza il 20 maggio 1998 sulla proposte di legge n. 169-300-396-918-1867-2086-2973-A, XIII legislatura, dove vi si afferma: "Sono state necessarie alcune modifiche per recepire i numerosi cambiamenti legislativi avvenuti negli ultimi anni e per tener conto degli stimolanti contributi venuti dai differenti gruppi politici, dalle altre Commissioni e, soprattutto, dal Comitato per la legislazione, che ringraziamo per la collaborazione utile e fattiva. La precisazione contenuta nel titolo, che si tratta di minoranze «storiche» è frutto di questa collaborazione e chiarisce che si prescinde, qui, da eventuali norme di tutela linguistica che si rendessero necessarie a seguito delle immigrazioni recenti nel nostro Paese», 4.

⁴⁶ Cfr., sul tema, E. PALICI DI SUNI, *Intorno alle minoranze*, cit., 29 ss.

⁴⁷ Si veda in dottrina F. TOSO, *Patrimoni linguistici e lingue minoritarie: la prospettiva europea e quella italiana*, cit.

Non appare, infatti, scontato che tutte le minoranze linguistiche debbano o possano ricevere un trattamento giuridico standardizzato⁴⁸. La stessa Corte costituzionale ha invitato il Legislatore a graduare i *modi*, le *forme* di tutela e i *tempi* connessi all'attuazione dell'art. 6 Cost.⁴⁹, quasi volesse auspicare regimi differenziati e modellati sulle condizioni specifiche di ciascuna minoranza.

Inoltre, la formulazione dell'art. 2 della legge ha suscitato delle perplessità con riferimento alla distinzione tra «popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate» e «popolazioni *parlanti* il francese, il francoprovenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo». Una differenziazione di questo tipo sembra quasi voler implicare l'ammissione di una diversa appartenenza nazionale per le popolazioni qualificate sulla base della nazionalità e di una caratterizzazione meramente linguistica per le altre⁵⁰.

La dottrina ha, infatti, indicato l'ipotesi che si voglia distinguere tra quei gruppi linguistici che presentano segni distintivi diversi da quello del popolo italiano e che sono legati da un *idem sentire* con le rispettive comunità nazionali e quei gruppi la cui individuazione si basa, più semplicemente, sul mero fattore idiomático⁵¹.

Tuttavia, le minoranze linguistiche storicamente presenti nel nostro territorio e tutelate dalla legge sono spesso definite *nazionali* proprio ad indicare la loro appartenenza ad una Nazione diversa da quella italiana⁵², mentre la riconoscibilità di una minoranza attraverso il mero fattore linguistico implicherebbe un superamento del principio di nazionalità come fondamento della tutela⁵³.

Un ulteriore "nodo" che suscita delle perplessità in merito alla determinazione dei destinatari della protezione riguarda il fatto che la legge tutela soltanto quelle minoranze concentrate in specifiche aree territoriali. In particolare, il criterio utilizzato dalla legge per la tutela delle minoranze è basato sulla *territorialità* della protezione, per cui vengono circoscritte le aree in cui tale tutela è attivabile.

Sulla base di tale criterio, la legge prevede il diritto all'uso della lingua minoritaria sia come materia di insegnamento che come materia curriculare nelle scuole materne, elementari e secondarie inferiori, senza escludere ulteriori iniziative per la valorizzazione e la ricerca universitaria (artt. 4-6), l'impiego della madrelingua nelle adunanze degli organi amministrativi (art. 7), la pubblicazione nell'idioma minoritario di atti ufficiali dello Stato, delle Regioni e degli enti territoriali locali e non territoriali (art. 8), l'impiego della lingua minoritaria nei

⁴⁸ Sul tema, cfr. A. PIZZORUSSO, *Problemi giuridici dell'uso delle lingue in Italia*, in *Le Regioni*, 1977.

⁴⁹ Corte cost., sent. n. 62 del 1992.

⁵⁰ A. PIZZORUSSO, *Le minoranze linguistiche in Italia*, cit.

⁵¹ In questo senso, E. MALFATTI, *La legge di tutela delle minoranze linguistiche: le prospettive ed i problemi ancora aperti*, cit., 122-123.

⁵² I membri delle minoranze nazionali sono coloro che rivendicano storicamente una diversa identità nazionale, quindi non soltanto di lingua, ma di sentimento di appartenenza, di tradizione storiche e culturali diverse rispetto a quelle della maggioranza, cfr. M. COSULICH, *Lingue straniere e lingue minoritarie nell'ordinamento repubblicano*, cit.

⁵³ F. TOSO, *Patrimoni linguistici e lingue minoritarie: la prospettiva europea e quella italiana*, cit.

rapporti con l'amministrazione locale e davanti all'autorità giudiziaria (art. 9).

Sebbene il criterio territoriale si riveli certamente utile al fine di evitare difficoltà nell'individuazione dei destinatari della tutela e di attuare concretamente i diritti previsti, espone all'obiezione di escludere dalla tutela alcuni gruppi minoritari diffusi su tutto il territorio nazionale e non circostanziati.

Si ricorda che l'opzione tra modello di tutela *territoriale* e modello di tutela *personale* è rimesso ad una scelta discrezionale del Legislatore che dispone di un proprio «potere di doveroso apprezzamento in materia, dovendosi necessariamente tener conto delle conseguenze che, per i diritti degli altri soggetti non appartenenti alla minoranza linguistica protetta e sul piano organizzativo dei pubblici poteri – sul piano, quindi, della stessa operatività concreta della protezione – derivano dalla disciplina speciale dettata in attuazione dell'art. 6 della Costituzione»⁵⁴.

In particolare, la legge prevede che la delimitazione dell'ambito territoriale venga adottata dalla Provincia, sentiti i comuni interessati, su richiesta di almeno il quindici per cento dei cittadini iscritti nelle liste elettorali e residenti nei comuni stessi o di un terzo dei consiglieri comunali dei medesimi comuni. Nel caso in cui, al contrario, non venga avanzata alcuna richiesta, e qualora sul territorio comunale insista comunque una minoranza linguistica ricompresa nell'elenco presente all'art. 2 della legge, il procedimento inizia se si pronuncia favorevolmente la popolazione residente, attraverso apposita consultazione promossa dai soggetti aventi titolo e con le modalità previste dai rispettivi statuti e regolamenti comunali.

A tal proposito, tuttavia, non viene specificato quali siano i soggetti aventi titolo e non è chiaro se siano da considerare illegittime eventuali previsioni statutarie che riconoscano le istanze di singoli o di associazioni non riconducibili ai gruppi minoritari.

In aggiunta, l'art. 3 della legge prevede che, nel caso in cui le minoranze si trovino distribuite su territori regionali o provinciali diversi, esse possano costituire organismi di coordinamento e di proposta, che gli enti locali interessati hanno la facoltà di riconoscere. La previsione della *facoltà*, e non dell'*obbligo*, nel riconoscimento di tali organismi di coordinamento e proposta, potrebbe svuotare la portata normativa di tale istituto.

6. Le minoranze rimaste escluse dalla tutela

Infine, le scelte operate dal Legislatore nell'attuazione dell'art. 6 Cost. con la legge n. 482 del 1999 hanno portato ad una esclusione assoluta di alcune categorie di minoranze presenti sul territorio, dal momento che la legge attuativa della

⁵⁴ Corte cost., sent. n. 159 del 2009. Per un commento alla sentenza, si rinvia a R. TONIATTI, *Pluralismo sostenibile e interesse nazionale all'identità linguistica posti a fondamento di "un nuovo modello di riparto delle competenze" legislative fra Stato e Regioni*, cit.; F. PALERMO, *La Corte "ap-plica" il Titolo V alle minoranze linguistiche e chiude alle Regioni*, cit.

disposizione costituzionale contiene un elenco nominativo di gruppi, cui viene riservata la tutela da essa stabilita.

In altri termini, enumerando le minoranze suscettibili di tutela all'art. 2 della legge, viene esclusa la possibilità che esistano altre minoranze, sul territorio del nostro Paese, sia con le medesime caratteristiche dei gruppi elencati nella legge⁵⁵ sia con caratteristiche diverse.

A livello interpretativo, si osserva, infatti, che sino ad ora il Legislatore, come già richiamato, ha optato per una lettura della norma costituzionale in senso *restrittivo e storico-originalista*, riferendosi, in attuazione della disposizione costituzionale, unicamente alle cosiddette minoranze linguistiche *storiche*.

In particolare, la legge n. 482 del 1999 esclude dalla protezione le cosiddette minoranze *senza territorio*, costituite da rom e sinti⁵⁶: tale esclusione è fondata sull'assenza di un radicamento territoriale di tali minoranze, ma il carattere nomade delle minoranze rom o dei sinti è connaturato ad un particolare tipo di cultura. Per altro, a livello internazionale tali minoranze risultano già suscettibili di tutela⁵⁷.

In aggiunta – ed è questo il profilo su cui la trattazione si concentrerà nel successivo capitolo – vengono escluse tutte le cosiddette *nuove minoranze*, ovvero quelle minoranze che si sono *formate a seguito dei flussi migratori* verso il nostro Paese e che presentano *specifiche esigenze di tutela*.

A tal proposito, giova mettere in luce che, in altri Paesi europei, meta di migrazioni, per “minoranze linguistiche” si intendono proprio quelle minoranze di più recente formazione, nel quadro dei flussi migratori che hanno interessato l'Europa negli ultimi cinquant'anni⁵⁸. Addirittura, le minoranze linguistiche storiche e i gruppi alloglotti formati da immigrati sono talvolta accomunati dall'uso di una lingua⁵⁹.

⁵⁵ Secondo una parte della dottrina, infatti, sarebbe questo il caso dei gallo-italici di Basilicata e Sicilia e i tabarchini di Sardegna. Cfr. PALICI DI SUNI PRAT, *Intorno alle minoranze*, cit., 85 ss. Sulla possibilità di estendere, inoltre, i diritti previsti dalla legge alle nuove minoranze cfr. P. BONETTI, *L'uso della lingua negli atti concernenti l'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento degli stranieri e nell'accesso al diritto di asilo*, in P. BONETTI (a cura di), *L'uso della lingua negli atti e nella comunicazione dei poteri pubblici italiani*, cit., 571 ss.

⁵⁶ Sulla condizione delle popolazioni rom e sinte, si veda N. SIGONA, *I confini del “problema zingari”*. *Le politiche dei campi nomadi in Italia*, in T. CAPONIO, A. COLOMBO (a cura di), *Stranieri in Italia. Migrazioni globali, integrazioni locali*, Bologna, il Mulino, 2005, 279 ss.; L. BRAVI, N. SIGONA, *Rom e Sinti in Italia. Permanenze e migrazioni*, in E. CORTI, M. SANFILIPPO (a cura di), *Storia d'Italia*, Torino, Einaudi, 2009, 183 ss.; F. FURLAN, *Rom e Sinti nelle legislazioni regionali*, in P. BONETTI, A. SIMONI, T. VITALE (a cura di), *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia: atti del Convegno internazionale*, Università degli Studi di Milano Bicocca, 16-18 giugno 2010, Milano, Giuffrè, 2011, 703 ss. In una prospettiva più ampia, v. R. CHERCHI, G. LOY (a cura di), *Rom e Sinti in Italia. Tra stereotipi e diritti negati*, Roma, Ediesse, 2009.

⁵⁷ ONU, Commissione dei diritti dell'uomo del consiglio economico e sociale, Risoluzione, 5 marzo 1992, 1992/65, *Protezione dei Sinti e dei Rom*. Cfr. in dottrina P. BONETTI, A. SIMONI, T. VITALE (a cura di), *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, cit.

⁵⁸ F. TOSO, *Le minoranze linguistiche in Italia*, cit., 186 ss.

⁵⁹ M. COSULICH, *Lingue straniere e lingue minoritarie nell'ordinamento repubblicano*, cit., 134.

Per altro, l'utilizzo del termine "minoranza" in luogo del termine "migrante" o "immigrato" risulterebbe maggiormente appropriato, poiché "migrante" o "immigrato" fa riferimento soltanto alla prima generazione di migranti appena giunti nel Paese di accoglienza, mentre la categoria di nuove minoranze abbraccia uno spettro di destinatari più ampio: le nuove minoranze sono spesso costituite da individui che sono stabilmente presenti sul territorio, dai loro discendenti, ovvero dalle cosiddette seconde e terze generazioni (ovvero i figli o nipoti di persone immigrate di prima generazione che sono nati sul territorio del Paese e rispetto ai quali appare del tutto inopportuno utilizzare la categoria concettuale di "migrante" o "immigrato")⁶⁰.

Proprio rispetto alle nuove formazioni minoritarie sarebbe, allora, opportuno valutare se la nozione costituzionale di minoranza contenuta dalla nostra Costituzione possa, o meno, essere interpretata in chiave *estensiva* ed *evolutiva*.

Invero, un'eventuale inclusione delle nuove minoranze nella tutela prevista assume, senza dubbio, rilievo sul piano dell'ordinamento costituzionale, nell'ottica di dare attuazione alla disposizione costituzionale di cui all'art. 6 Cost. attraverso l'elaborazione di una disciplina *ad hoc* volta tanto a tutelare la specificità di lingua e cultura che caratterizza i nuovi gruppi minoritari, quanto a favorire la necessaria inclusione linguistico-culturale nel tessuto sociale.

⁶⁰ In alcuni Paesi, come Germania e Austria, con una più lunga tradizione di immigrazione, in questi casi si fa riferimento al termine "*Personen mit Migrationshintergrund*", ovvero persone con un passato migratorio. A questo proposito, A. Granata conia la definizione di "nativi interculturali", per indicare quella generazione di giovani che pratica contesti quotidiani di scambio interculturale. Cfr. A. GRANATA, *Diciottenni senza confini. Il capitale interculturale in Italia*, Roma, Carocci, 2015, 61.

Capitolo III

Un'interpretazione evolutiva dell'art. 6 Cost.

SOMMARIO: 1. Verso una interpretazione *evolutiva* della nozione costituzionale di minoranza linguistica: la definizione di minoranza. – 2. La caratterizzazione su base linguistica delle minoranze: un superamento di una lettura *testuale* dell'articolo. – 3. Il superamento della cittadinanza come elemento costitutivo della nozione di minoranza. – 4. Le minoranze come formazioni sociali. – 5. Criterio *territoriale* e criterio *personale* di protezione dei gruppi minoritari.

1. Verso una interpretazione *evolutiva* della nozione costituzionale di minoranza linguistica: la definizione di minoranza

Alla luce di quanto argomentato sino ad ora, e avendo compreso le motivazioni che spinsero il Costituente ad inserire, nel quadro dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, una disposizione espressamente riferita ai gruppi minoritari – e successivamente attuata dal Legislatore *unicamente* nella direzione di tutelare le minoranze linguistiche cosiddette *storiche* –, si tratta ora di far emergere alcune considerazioni rilevanti ai fini di valutare la possibilità di una *estensione* della nozione costituzionale di minoranza *alle nuove formazioni minoritarie* nel contesto migratorio contemporaneo, inesistenti al momento dell'entrata in vigore della Costituzione, ma, oggi, presenti nel tessuto sociale.

In primo luogo, si sottolinea come non esista una definizione univoca a livello giuridico della nozione di minoranza, né a livello internazionale¹, né nel quadro dell'ordinamento giuridico nazionale².

¹ Si sottolinea, tuttavia, che sebbene non esista a livello internazionale una definizione univoca di minoranza, la definizione più accreditata è quella di F. CAPOTORTI, *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, cit. (cfr. nota 24 del cap. I). Tale definizione si lega a quella proposta dall'art. 27 del *Patto internazionale sui diritti civili e politici dell'ONU*: «In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, or to use their own language».

² Nel quadro della dottrina costituzionalistica italiana, si sottolinea la definizione proposta da A. PIZZORUSSO in *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, cit., dove l'A. avanza una nozione *aperta*

Nelle sedi internazionali sono stati intrapresi sforzi definitivi di rilievo³, ma tali tentativi non hanno avuto successo, con il conseguente rinvio ai singoli ordinamenti nazionali, compreso quello italiano che, tuttavia, non è pervenuto ad una definizione giuridica univoca di minoranza.

Non solo: è opportuno osservare che una definizione di minoranza nell'ordinamento giuridico potrebbe dimostrarsi incompleta e insufficiente o inadeguata ogni volta che dal piano teorico si passa al piano fattuale⁴: quello di minoranza costituisce, invero, un concetto di difficile definizione⁵, che evolve nel corso del tempo e assume rilevanza sul piano giuridico nel momento in cui ai membri appartenenti ad un determinato gruppo minoritario vengono riconosciuti dei diritti specifici, finalizzati a tutelare una identità diversa da quella comune, e di cui essi sono portatori, esprimendo specifici modi di sentire.

Si sottolinea, ad esempio, che sul piano internazionale si è osservata una tendenza ad articolare la tutela delle minoranze ben oltre gli aspetti linguistico-culturali delle stesse, toccando invece, una pluralità di ambiti tematici nuovi e specifici – quali, ad esempio, la protezione delle donne, delle popolazioni indigene, dei disabili, dei minori –, che hanno acquisito un maggior rilievo nell'impegno della tutela da parte della comunità internazionale⁶.

di minoranza, secondo cui «Per minoranza in senso giuridico si intende una frazione del popolo [in quanto elemento personale dello Stato] la quale costituisce un gruppo sociale, posto in condizioni di inferiorità nell'ambito della comunità statale, i cui membri, legati allo stato dal rapporto di cittadinanza (o eccezionalmente da quello di sudditanza, di stabile residenza, etc.), ricevono dall'ordinamento giuridico di esso un trattamento particolare diretto ad eliminare la situazione minoritaria ovvero ad istituzionalizzarla e disciplinarla nell'ambito dello stato stesso», 193.

³ Sul punto cfr. V. PIERGILI, *Lingue minoritarie e identità culturali*, cit., 67 ss.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Sull'origine storica della nozione di minoranza, nelle sue interrelazioni con i concetti di maggioranza, Stato, Nazione, etnia, la letteratura è molto vasta. Si veda, *ex multis*, C. ZANGHÌ, *Le minoranze. Storia semantica di un'idea*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1992, 46 ss. Sul punto anche F. SALERNO, *Le minoranze nazionali dal Congresso di Vienna ai trattati di pace dopo la seconda guerra mondiale*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1992, 63 ss. Nel secondo dopoguerra, il corpus normativo internazionale in materia di tutela delle minoranze si è progressivamente consolidato all'interno dell'articolato sistema delle Nazioni Unite. Nel contesto europeo si colloca nel 1995 la nascita di un'organizzazione internazionale specifica: l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE), già Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE), dove si afferma il ruolo di un organo specializzato, l'Alto Commissario dell'OSCE per le minoranze nazionali, incaricato di prevenire e gestire le tensioni etniche e nazionali mediante un approccio preventivo e cooperativo. Cfr. Sul punto R. TONIATTI (a cura di), *Minoranze autoctone e altre minoranze*, cit., 12 ss.

⁶ Oltre alla *Dichiarazione delle Nazioni Unite dei diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche* (1992), si veda la *Convenzione per la repressione del crimine di genocidio* (1948), la *Convenzione dell'UNESCO sulla lotta alla discriminazione nell'insegnamento* (1960), la *Convenzione dell'ONU per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale* (1966) ma anche la *Convenzione ONU sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione della donna* (1979), la *Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia* (1989), la *Convenzione UNESCO sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali* (2005), la *Dichiarazione ONU dei*

Come osservato⁷, soprattutto dal Secondo Dopoguerra, il fenomeno minoritario si è consolidato nella prospettiva della sua percezione sociale e della sua conseguente qualificazione giuridica: con l'affermazione dello Stato-democratico pluralista, l'esistenza di comunità culturalmente omogenee al loro interno ed eterogenee – per lingua, cultura, origine ed ascendenza etnica e nazionale – rispetto alla comunità maggioritaria del rispettivo territorio statale di insediamento non si è più configurata come fenomeno da reprimere o ignorare giuridicamente, bensì come una realtà di cui prendere atto, da disciplinare in conformità con i principi del costituzionalismo democratico⁸.

In questa cornice, «il fenomeno minoritario, nonostante le complessità passate (che, peraltro, non mancano a tratti di riflettersi anche sul presente), si è alla fine consolidato come componente fisiologica della società europea ed è anzi sempre più insistentemente riconosciuto e qualificato dalla retorica ufficiale come fonte di arricchimento del pluralismo culturale della collettività»⁹.

In questa prospettiva, si può osservare che anche il concetto costituzionale di minoranza linguistica, richiamato dall'art. 6 Cost., non è mai *statico*¹⁰: come efficacemente osservato, proprio l'art. 6 Cost. costituisce un «cantiere sempre aperto»¹¹, dovendosi applicare ad una realtà sociale in continuo divenire¹².

diritti dei popoli indigeni (2007). Sul punto, R. TONIATTI, *Minoranze autoctone e "altre" minoranze: premesse per una riflessione sullo status costituzionale delle comunità di immigrati*, in R. TONIATTI (a cura di), *Minoranze autoctone e altre minoranze*, cit., 14.

⁷ Su tale prospettiva, cfr. R. TONIATTI, *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, in T. BONAZZI, M. DUNNE (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, cit. e, dello stesso A., voce *Minoranze (diritti delle)*, in *Enc. delle Scienze sociali*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana Treccani, 1996.

⁸ R. TONIATTI, *Minoranze autoctone e "altre" minoranze: premesse per una riflessione sullo status costituzionale delle comunità di immigrati*, cit., 14.

⁹ *Ibidem*, cit., 14.

¹⁰ Cfr. sul rapporto tra Costituzione ed evoluzione sociale, *ex multis*, M. LUCIANI, *La dottrina del moto delle costituzioni e vicende della costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2013, dove l'A. osserva che «Le costituzioni – vichianamente, potremmo dire – sono un fatto dell'uomo, e poiché è la storia la dimensione in cui l'uomo vive ed opera, la tensione *ad aeternitatem* delle costituzioni implica l'accettazione della prospettiva dinamica, nel senso che esse debbono raccogliere la sfida della storia e del cambiamento, accettando di essere in parte plasmate da quella stessa realtà sociale che hanno inteso plasmare», 2. Dello stesso A., *L'interprete della Costituzione di fronte al rapporto fatto-valore. Il testo costituzionale nella sua dimensione diacronica*, in *Diritto e società*, n. 1, 2009, 22; M. ESPOSITO, *Ipotesi sulla evoluzione convenzionale del diritto costituzionale italiano*, in A. PACE (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della Rivista "Giurisprudenza costituzionale" per il cinquantesimo anniversario*, Milano, Giuffrè, 2006, 332; Q. CAMERLENGO, *Contributo ad una teoria del diritto costituzionale cosmopolitico*, Milano, Giuffrè, 2007, 78 ss.; L. PATRUNO, *L'elasticità della Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2012.

¹¹ Così F. PALERMO, *Articolo 6*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. I, Bologna, il Mulino, 2018, 48.

¹² Come si è già avuto modo di osservare, si precisa, tuttavia, che la Costituzione non "cede" in senso passivo alla pressione del fatto sociale: il rapporto tra Costituzione e realtà sociale si caratterizza in senso performativo-conformativo, laddove la Costituzione continua ad esprimere il proprio

Se si tiene in considerazione, poi, la volontà storica del Costituente, si sottolinea che la portata dell'art. 6 Cost. non fu circoscritta ad *alcune* specifiche minoranze¹³: al contrario, il Costituente affermò l'impegno dell'ordinamento a proteggere le minoranze linguistiche *in quanto tali*, senza specificare quali fossero le situazioni minoritarie suscettibili di tutela¹⁴.

La Costituzione affida, infatti, al Legislatore statale una discrezionalità particolarmente ampia nell'individuazione delle minoranze suscettibili di tutela¹⁵, nonché delle forme e dei modi per rendere pienamente efficace la disposizione costituzionale¹⁶: se, da una parte, il Legislatore ha potuto legittimamente limitare l'attuazione della disposizione costituzionale alla protezione delle minoranze storiche, vista la discrezionalità di cui gode nell'individuazione delle minoranze suscettibili di tutela, tuttavia, dall'altra parte, con l'evoluzione della società in senso multiculturale e la presenza di nuove minoranze, il Legislatore ben potrebbe valutare la possibilità di estendere la protezione prevista anche alle nuove minoranze presenti nel tessuto sociale.

Si può sottolineare, infine, a favore di un'interpretazione evolutiva della disposizione costituzionale a livello "quantitativo" la Costituzione non pone dei requisiti numerici specifici per l'esistenza di una minoranza. Ad esempio, non è richiesta una soglia minima di individui appartenenti ad una minoranza linguistica ai fini dell'esistenza di una minoranza meritevole di tutela. Dunque, il requisito numerico non costituirebbe un limite all'inclusione delle nuove minoranze nella tutela prevista.

"progetto di società" da svolgersi nel corso del tempo e della storia. Il diritto costituzionale, sempre ancorandosi al testo della Costituzione (e quindi non rinunciando al positivismo costituzionale) non può, allo stesso tempo, né allontanarsi dal compito di dare forma giuridica (istituzionale) alle innovazioni sociali, nel rispetto della Costituzione formale, né di prescindere dall'analisi storico-politica contingente. Cfr. sul punto, *ex multis*, M. DOGLIANI, *Il "posto" del diritto costituzionale*, cit., 526 ss.; G. AZZARITI (a cura di), *Interpretazione costituzionale*, cit.

¹³ M. CHINI, *New linguistic minorities: repertoires, language maintenance and shift*, in *International Journal of the Sociology of Language*, n. 1, 2011, 210 ss.

¹⁴ Nella formulazione finale dell'art. 6 Cost. scomparve anche il riferimento al carattere etnico delle minoranze, inizialmente previsto. Tuttavia, si è osservato che anche l'espressione "minoranza di lingua" presenti gravi inconvenienti: «una interpretazione troppo lata potrebbe originare infinite assurde pretese di semplici dialetti, o di lingue usate da una decina di contadini analfabeti ... Quel qualcosa che si deve aggiungere sembra dover essere la cultura (...) È invece la cultura che, prodotto di una lenta elaborazione, dà vita alla lingua costituendone la linfa vitale», così M. TOSCANO, *Le minoranze di razza, di lingua e di religione nel diritto internazionale*, Torino, F.lli Bocca, 1931, 63.

¹⁵ Cfr. E. PALICI DI SUNI PRAT, voce *Minoranze*, in *Digesto Disc. Pubbl.*, vol. IX, Torino, Utet, 1994, 551 ss.

¹⁶ La stessa Corte costituzionale ha fatto riferimento alla titolarità del Legislatore di «un proprio potere di individuazione delle lingue minoritarie protette, delle modalità di determinazione degli elementi significativi di una minoranza linguistica da tutelare, nonché degli istituti che caratterizzano tale tutela, frutto di un indefettibile bilanciamento con altri legittimi interessi coinvolti», così Corte cost., sent. n. 159 del 2009.

2. La caratterizzazione su base linguistica delle minoranze: un superamento di una lettura *testuale* dell'articolo

Con riferimento, poi, alla caratterizzazione su base linguistica del concetto di minoranza di cui all'art. 6 Cost., solo se si adottasse una lettura *testuale* e *restrittiva* della disposizione costituzionale, allora la connotazione fondata sul fattore linguistico verrebbe assunta quale tratto discriminante per beneficiare, o meno, di una protezione.

Tuttavia, dai lavori dell'Assemblea costituente¹⁷ emerge come i Costituenti scelsero la caratterizzazione sulla base del fattore linguistico non tanto per sottolineare la lingua quale unico criterio di distinzione, ma per evitare di fare ricorso ad altri criteri, e specialmente a quello etnico, che avrebbero potuto favorire manifestazioni di separatismo nelle Regioni di confine oppure alludere al concetto di "razza" o "etnia", proprio delle politiche discriminatorie del periodo fascista.

In aggiunta, la scelta di mantenere solo l'elemento linguistico a qualificazione della nozione di minoranza trovava la sua motivazione nel fatto che la lingua è, certamente, l'elemento più facilmente identificabile di una data minoranza etnica.

Anche secondo la successiva giurisprudenza della Corte costituzionale «la lingua propria di ciascun gruppo etnico rappresenta un connotato essenziale della nozione costituzionale di minoranza etnica, al punto da indurre il Costituente a definire quest'ultima quale "minoranza linguistica"»¹⁸.

Dalla giurisprudenza emerge, pertanto, che l'assenza del riferimento al carattere etnico, oppure culturale, delle minoranze non comporterebbe modifiche sostanziali con riguardo ai contenuti della tutela: la portata semantica delle due formule, minoranze etniche e minoranze linguistiche, risulta equivalente. In particolare, come per le minoranze del Secondo Dopoguerra, anche per i nuovi gruppi minoritari la lingua risulta la componente più immediatamente percepibile di un dato patrimonio culturale e un fattore a connotazione identitaria¹⁹.

Non solo: esisterebbe uno stretto legame tra lingua e cultura. In particolare, il fattore linguistico, secondo la giurisprudenza costituzionale, sarebbe un elemento fondamentale di identità culturale e un mezzo primario di trasmissione dei relativi valori e, quindi, di garanzia dell'esistenza e della continuità del patrimonio spirituale proprio di ciascuna minoranza tanto che «il diritto all'uso della lingua materna nell'ambito della comunità di appartenenza è un aspetto essenziale della tutela costituzionale delle minoranze etniche»²⁰.

¹⁷ Cfr. *Atti Ass. Cost., Discussioni*, 5315-5320 e 6040-6041.

¹⁸ Corte cost., sent. n. 625 del 1992. Cfr., sul tema, G. LATTANZI, *La tutela dei diritti delle minoranze in Italia*, cit.

¹⁹ V. ORIOLES, *Come cambia lo spazio comunicativo*, cit.

²⁰ Corte cost., sent. n. 62 del 1992.

In questa prospettiva, la tutela della lingua materna diviene indispensabile nell'ottica di continuità e salvaguardia del patrimonio culturale proprio di ciascun gruppo minoritario.

Con riferimento, poi, all'orizzonte di tutela e promozione del pluralismo, secondo una parte della dottrina²¹, la collocazione dell'art. 6 tra i principi fondamentali sarebbe strettamente collegata al "modo di essere" della Repubblica, in quanto espressione del pluralismo democratico.

In particolare, poiché la Costituzione non protegge la lingua in sé, ma le minoranze linguistiche, sembrerebbe emergere sul piano costituzionale un profilo identitario nella visione della lingua come parte integrante dell'identità.

La connotazione linguistica, dunque, non rimanderebbe al significato di "lingua" intesa come quel "sistema di comunicazione" per cui gli essere umani scambiano informazioni, ma avrebbe, piuttosto, una connotazione identitaria che trae origine, da un punto di visto storico e politico, da quel processo di unificazione e formazione degli Stati-Nazione nel contesto europeo, in cui la diffusione della lingua e l'identificazione della lingua come elemento caratterizzante del popolo ha sicuramente giocato un ruolo significativo²².

Si sottolinea, inoltre, che a sostegno di un superamento dell'interpretazione originalista dell'art. 6 Cost., la stessa Corte costituzionale ha affermato come la legge n. 482 del 1999²³ «non esaurisce ogni forma di riconoscimento a sostegno del pluralismo linguistico, ma al contrario si riferisce esclusivamente alla tutela delle minoranze linguistiche storiche (...). Tale tutela non esaurisce la disciplina sollecitata dalla notoria presenza di un assai più ricco e variegato pluralismo culturale e linguistico, che va sotto i termini di lingue regionali e idiomi locali»²⁴.

E ancora più recentemente la Corte ha riconosciuto che «la tutela delle minoranze linguistiche di cui all'art. 6 Cost. è considerata espressione paradigmatica di una più ampia e articolata garanzia delle identità e del pluralismo culturale, i cui principi debbono ritenersi applicabili a tutte le minoranze, siano esse religiose, etniche o nazionali, oltre che linguistiche»²⁵.

Sembrerebbe, dunque, che la giurisprudenza costituzionale abbia fatto un notevole passo in avanti nel senso di un'interpretazione non restrittiva della

²¹ Su questa posizione, cfr. in dottrina I. RUGGIU, *Costituzione e multiculturalismo. L'estensibilità delle norme costituzionali su lingua e cultura agli immigrati*, cit., 113; R. TONIATTI, voce *Minoranze (diritti delle)*, in *Enc. delle scienze sociali*, 1996, cit.

²² Cfr. sul tema, I. RUGGIU, *Costituzione e multiculturalismo. L'estensibilità delle norme costituzionali su lingua e cultura agli immigrati*, cit.

²³ Legge n. 482 del 1999 recante «Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche» pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 297 del 20 dicembre 1999.

²⁴ Corte cost., sent. n. 88 del 2011.

²⁵ Corte cost., sent. n. 81 del 2018. Sul punto, cfr. V. PIERGIGLI, *Rileggendo l'opera di Alessandro Pizzorosso*, cit., 11. Per un commento alla sentenza si rinvia a P. CARETTI, *I veneti prima!», lo slogan d'oltre oceano suggerisce anche le Regioni?*, in *Quaderni del Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3, 2018.

disposizione costituzionale²⁶, lasciando ragionevolmente immaginare spazi per una politica linguistica e culturale maggiormente sensibile all'evoluzione del tessuto sociale del Paese.

Si sottolinea, poi, che la Corte costituzionale si è sempre dimostrata molto prudente nella definizione del concetto di minoranza, preferendo sollecitare il Legislatore ad un intervento in attuazione della disposizione costituzionale e a definire, così, quelle minoranze destinatarie della tutela costituzionalmente garantita²⁷.

Infine, anche con riferimento alla *relatività* che caratterizza la nozione di minoranza, la Corte costituzionale non sembra aver posto dei limiti rispetto alla possibilità di estendere la nozione costituzionale di minoranza, chiarendo che la nozione di minoranza linguistica identifica un concetto *relativo*, che implica necessariamente il riferimento alla nozione di "Repubblica" «nel senso di istituzione complessiva, orientata, nella pluralità e nella molteplicità delle sue componenti, ad esprimere e tutelare elementi identitari, oltre che interessi, considerati storicamente comuni o, almeno, prevalentemente condivisi all'interno della vasta e composita comunità "nazionale"», mentre le minoranze linguistiche configurano «comunità necessariamente ristrette e differenziate, nelle quali possono spontaneamente raccogliersi persone che, in quanto parlanti tra loro una stessa "lingua", diversa da quella comune, custodiscono ed esprimono specifici e particolari modi di sentire e di vivere o di convivere. Da ciò deriva che, mentre la Repubblica ha un riferimento soggettivo nello "Stato nazionale", titolare della cura di interessi collettivi (o sociali) assunti come "generalisti", le minoranze restano invece prive del riferimento a uno specifico soggetto, per la difficoltà di concentrare «entro schemi di imputazione tipici un insieme di relazioni, anche giuridiche, che il nome collettivo "minoranza" consente di rendere esprimibili»²⁸.

²⁶ A. ANZON DEMMING, *La Corte apre a nuove minoranze?*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2011, dove l'A. sottolinea che «Questa apertura, oltre a esprimere, in via di principio, una accresciuta sensibilità alle esigenze del pluralismo nei suoi svolgimenti inediti prodotti dall'attuale contesto storico e sociale, fornisce, anche da un punto di vista pratico, più sicuri ed utili agganci per l'azione volta a fornire – in un quadro in cui rimanga assicurata la tutela della lingua e cultura italiana ma siano adeguatamente valorizzate le istanze del pluralismo – di una solida e organica tutela attiva anche sotto il profilo identitario delle delicate situazioni di comunità provenienti da altri ambienti e tradizioni "nazionali" e che, a causa proprio di queste (come i "nomadi") o per le molteplici ragioni che le spingono al trasferimento nel territorio italiano (come i migranti), hanno un legame con il territorio diverso da quello delle minoranze "storiche" certificate e presentano peculiarità ed esigenze che non si prestano ad essere soddisfatte con le medesime misure apprestate uniformemente per queste ultime», 5.

²⁷ A tal proposito, la Corte costituzionale, nella sua giurisprudenza, ha più volte sottolineato, con riguardo all'art. 6 Cost., il dovere di intervento del Legislatore, «tenuto a graduare i modi, le forme di tutela e i tempi connessi all'attuazione (...) in riferimento alle condizioni sociali esistenti e alla disponibilità, da parte dello Stato, delle risorse organizzative e finanziarie necessarie alla relativa implementazione». Cfr. Corte cost., sent. n. 438 del 1993. La stessa Corte costituzionale ha, poi, fatto riferimento alla titolarità del Legislatore di «un proprio potere di individuazione delle lingue minoritarie protette, delle modalità di determinazione degli elementi significativi di una minoranza linguistica da tutelare, nonché degli istituti che caratterizzano tale tutela, frutto di un indefettibile bilanciamento con altri legittimi interessi coinvolti», così Corte cost., sent. n. 159 del 2009.

²⁸ Corte cost., sent. n. 170 del 2010.

Anche tale caratterizzazione giurisprudenziale in senso *relativo* del concetto di minoranza non sembra, pertanto, precludere una lettura *estensiva* della nozione di minoranza di cui all'art. 6 Cost., includendovi anche ulteriori formazioni minoritarie e, in particolare, quei gruppi minoritari formatisi nel quadro dei fenomeni migratori: tali gruppi minoritari potrebbero, invero, essere ricondotti, come indicato dalla giurisprudenza costituzionale, almeno in alcuni casi, a comunità ristrette e differenziate, nelle quali si raccolgono spontaneamente persone che parlano tra loro una "lingua" diversa da quella comune e che custodiscono ed esprimono specifici e particolari modi di sentire e di vivere o di convivere.

3. Il superamento della cittadinanza come elemento costitutivo della nozione di minoranza

Una ulteriore considerazione che occorre mettere in luce nel quadro di una interpretazione *evolutiva* dell'art. 6 Cost. riguarda il nesso esistente tra cittadinanza e definizione di minoranza: invero, una parte della dottrina²⁹ si è dimostrata piuttosto incline a considerare l'esistenza di una minoranza solo all'interno di rapporto di cittadinanza con lo Stato di appartenenza, e quindi con riferimento alla nozione di *popolo*.

Secondo tale definizione, la cittadinanza, pertanto, si configurerebbe quale elemento caratterizzante la nozione di minoranza, essendo essa intesa come parte dell'elemento personale dello Stato e verrebbe a differenziarsi in ragione di un complesso di strumenti di tutela giuridica di cui essa viene dotata.

Se il nesso tra il concetto di minoranza e il requisito della cittadinanza tiene certamente in considerazione il contesto storico in cui la tutela delle minoranze si afferma come principio costituzionale – all'indomani della seconda guerra mondiale, infatti, dopo la sconfitta del fascismo, era necessario riaffermare un certo ideale patriottico anche nei confronti delle realtà minoritarie presenti sul territorio, dal momento che, soprattutto nelle Regioni di confine, erano presenti delle cariche separatistiche da parte dei gruppi minoritari –, tuttavia l'art. 6 Cost., dal punto di vista *testuale*, non fa alcuna menzione della cittadinanza, né, tantomeno, qualifica le minoranze in relazione alla cittadinanza.

Al contrario, l'unica qualificazione dei gruppi minoritari nella disposizione costituzionale avviene sulla base dell'attributo *linguistico*.

E, per altro, anche la qualificazione su base linguistica appare *generale* e *generica*, dal momento che non vi è alcuna altra specificazione: si sottolinea, a tale proposito, che l'attributo "linguistiche" è stato interpretato dalla giurisprudenza

²⁹ R. TONIATTI, *La "Costituzione dello straniero" e la forma di stato: spunti e riflessioni*, in C. MURGIA (a cura di), *Scritti in onore di Sara Volterra*, Torino, Giappichelli, 2017, 1005 ss. Cfr., inoltre, la celebre definizione di minoranza a livello internazionale di Capotorti in F. CAPOTORTI, *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, cit.

costituzionale in senso *estensivo*, anche con riferimento alla *cultura* – essendo la lingua un elemento preminente dell'*identità culturale* –, e la Corte costituzionale ha rimandato al Legislatore una discrezionalità *ampia* nella scelta dei destinatari della tutela.

Inoltre, legare la definizione di minoranza all'elemento della cittadinanza espone all'obiezione di non poter includere nella tutela prevista tutti coloro che non possiedono una cittadinanza italiana, pur riconoscendosi parte di una minoranza.

Invero, spesso gli individui appartenenti ad una nuova minoranza non sono cittadini italiani³⁰. Giova, inoltre, menzionare che anche gli individui appartenenti alle cosiddette seconde o terze generazioni possono, generalmente, acquisire la cittadinanza italiana solo al compimento della maggiore età³¹.

Sarebbe pertanto auspicabile svincolare la definizione di minoranza dal requisito della cittadinanza, poiché una tutela fondata su tale presupposto rischierebbe di determinare una disparità di trattamento nei confronti di chi non è in possesso della cittadinanza italiana³².

In aggiunta, la Corte costituzionale non ha fornito alcuna argomentazione giurisprudenziale che tenda verso un'interpretazione che subordini la tutela delle minoranze al possesso della cittadinanza. Al contrario, ha dato una definizione di minoranza tutt'altro che restrittiva in tal senso, facendo riferimento alle minoranze linguistiche come «comunità necessariamente ristrette e differenziate, nelle quali possono spontaneamente raccogliersi persone che, in quanto parlanti tra loro una stessa "lingua", diversa da quella comune, custodiscono ed esprimono specifici e particolari modi di sentire e di vivere o di convivere»³³.

³⁰ Cfr., per una analisi dei dati sulle acquisizioni di cittadinanza, il *Trentesimo Rapporto della Fondazione ISMU sulle migrazioni* (2024) disponibile sul sito della Fondazione. Per un approfondimento sul tema della cittadinanza nello Stato multiculturale, si veda, *ex multis*, A. MORRONE, *Multiculturalismo e Stato costituzionale*, cit. Dello stesso autore, *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, spec. 314-317.

³¹ Sul tema, cfr. C. PINELLI, *I "nuovi italiani" e lo spazio della politica costituzionale*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 2, 2013, 26; M. SANTERINI, *Le seconde generazioni tra integrazione ed esclusione*, in *Libertà Civili*, fasc. 1, 2011; D. PORENA, *Il problema della cittadinanza. Diritti, sovranità e democrazia*, Torino, Giappichelli, 2011, spec. 190 e 260-261; E. PAPARELLA, *Accesso alla cittadinanza e seconde generazioni dell'immigrazione*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI, A. SCHILLACI (a cura di), *Le nuove frontiere del diritto dell'immigrazione: integrazione, diritti, sicurezza*, Napoli, Jovene, 2011, 353.

³² Si sottolinea che, in dottrina, è stata proposta una nozione *aperta* di minoranza e slegata dalla cittadinanza già in A. PIZZORUSSO in *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, cit., dove l'A. avanza la seguente definizione: «Per minoranza in senso giuridico si intende una frazione del popolo [in quanto elemento personale dello Stato] la quale costituisce un gruppo sociale, posto in condizioni di inferiorità nell'ambito della comunità statale, i cui membri, legati allo stato dal rapporto di cittadinanza (o eccezionalmente da quello di sudditanza, di stabile residenza, etc.), ricevono dall'ordinamento giuridico di esso un trattamento particolare diretto ad eliminare la situazione minoritaria ovvero ad istituzionalizzarla e disciplinarla nell'ambito dello stato stesso», 193.

³³ Corte cost., sent. n. 170 del 2010.

Sul piano internazionale, non si può, poi, trascurare l'importante contributo offerto da parte della "European Commission for democracy through law" del Consiglio d'Europa, conosciuta anche come Commissione di Venezia: tale Commissione nel 2006, all'interno del suo documento "Report on non-citizens and minority rights"³⁴, ha fortemente esortato gli Stati a riconsiderare la definizione di minoranza nell'ordinamento nazionale e ad estendere, ove possibile, la tutela anche ai "non citizens".

La Commissione ha proposto l'utilizzo di criteri alternativi ed innovativi per l'individuazione delle minoranze presenti sul territorio di uno Stato, poiché il criterio della cittadinanza non sarebbe adatto a essere considerato un elemento costitutivo della definizione di minoranza: la tutela delle minoranze costituisce, infatti, secondo la Commissione, un diritto fondamentale e dunque non può essere subordinato al requisito della cittadinanza³⁵.

Inoltre, sebbene la questione della cittadinanza abbia spesso occupato un posto di rilievo nel dibattito dottrinale, la Commissione ha ricordato che sono stati proposti, analizzati e persino utilizzati anche altri elementi alternativi rispetto al requisito della cittadinanza, quali ad esempio la permanenza sul territorio dei membri appartenenti alle minoranze.

Sulla stessa linea interpretativa, a livello internazionale, anche il *Comitato consultivo per la verifica degli adempimenti sottoscritti dagli Stati aderenti alla Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali*³⁶ sottolinea come le

³⁴ In particolare, la Commissione sottolinea la presenza di criteri *alternativi* alla cittadinanza: cfr. par. 103 del documento: «The relevance of the citizenship criterion as a precondition for enjoying minority rights has been both a long-debated and a controversial issue. Moreover, international standards and practice have been under significant evolution in recent decades. While the question of citizenship has regularly featured prominently in the debate, it should be borne in mind that other elements, often considered constitutive of a minority, have also been proposed, analysed and even implemented in practice. Such elements can be found in various international standards – legally binding or not – and/or in their corresponding explanatory reports. National legislation and practice offer further evidence of the relevance of such criteria»; Par. 112: «These alternative criteria must remain flexible in nature and should therefore not be applied in an automatic way, without due consideration being given to the right, measure or facility at issue. For example, it is now widely admitted that the numerical size of a minority can be taken into account to determine to what extent certain rights and measures can be implemented in favour of persons belonging to minorities». Par. 127: «This does not mean, however, that the same numerical threshold should be required for all the rights concerned. For example, while a sizeable percentage may legitimately be asked to introduce bilingual topographical indications, the right to make use of a minority language in judicial (criminal) proceedings or the right to use one's surname and first names in a minority language and their official recognition cannot be subject to the same threshold. In other words a nuanced approach, based on the right or measure at issue, seems also required in the use of these other criteria. Furthermore alternative criteria, such as residence and time factor, cannot be relevant as far as general human rights are concerned, but may important in relation to enhanced rights, particularly in the field of education».

³⁵ Consiglio d'Europa, *Convenzione Quadro per la protezione delle minoranze nazionali*, Strasburgo, 1 febbraio 1995. Cfr. E. PALICI DI SUNI PRAT, *Intorno alle Minoranze*, cit., 135 ss.

³⁶ Il Comitato consultivo è un organismo di esperti indipendenti istituito ai sensi dell'art. 26 della Convenzione-quadro sulla protezione delle minoranze nazionali del Consiglio d'Europa. La

situazioni minoritarie meritevoli di attenzione non si esauriscono nelle minoranze nazionali o autoctone, potendosi estendere le previsioni di salvaguardia e promozione formalmente dettate per i membri delle minoranze nazionali, etniche o linguistiche alle comunità degli immigrati, sebbene di più recente formazione e non formate da cittadini dello Stato³⁷.

Secondo la Commissione, il requisito della cittadinanza viene sostituito con quello della *presenza* sul territorio: tale requisito sarebbe sufficiente a legittimare l'adozione di politiche di tutela di alcuni diritti linguistici e culturali³⁸.

Non solo: è proprio con riferimento alle nuove minoranze, che, durante i cosiddetti "cicli di monitoraggio"³⁹ dell'applicazione della *Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali* da parte degli Stati, l'Italia è stata più volte esortata a tenere in considerazione ai fini della tutela prevista non soltanto le minoranze storiche, ma anche le nuove formazioni minoritarie, a fronte dei seri motivi di preoccupazione derivanti all'assenza di un quadro legislativo nazionale per la protezione di Rom, Sinti e nuove minoranze che vivono in Italia e all'aumento dei casi di discriminazione nei confronti dei migranti ed alla

sua funzione è quella di assistere il Comitato dei Ministri nel valutare l'applicazione della Convenzione-quadro da parte degli Stati che la hanno ratificata. Tale valutazione viene espressa in un parere dettagliato che serve come base al Comitato dei Ministri nella preparazione di una risoluzione conclusiva sul Paese interessato.

³⁷ Sul punto, cfr. V. PIERGIGLI, *Rileggendo l'opera di Alessandro Pizzorusso sulle minoranze linguistiche: le "nuove minoranze" tra identità e integrazione*, cit., 6. R. MEDDA-WINDISCHER, *Integration of new and old minorities in Europe: different or similar policies and indicators?*, in *Integrim online papers*, n. 2, 2015, 5. Cfr., inoltre, E. CRAIG, *The Framework Convention for the Protection of National Minorities and the Development of a 'Generic' Approach to the Protection of Minority Rights in Europe?*, in *International Journal on Minority & Group Rights*, n. 17, 2010, 307 ss. Peraltro, come evidenziato nel preambolo della Convenzione Quadro, «una società che si vuole pluralista e genuinamente democratica deve non solo rispettare l'identità etnica, culturale, linguistica e religiosa di ogni persona appartenente ad una minoranza nazionale, ma anche creare condizioni appropriate che le consentano di esprimere, di preservare e di sviluppare questa identità».

³⁸ V. PIERGIGLI, *Rileggendo l'opera di Alessandro Pizzorusso sulle minoranze linguistiche: le "nuove minoranze" tra identità e integrazione*, cit., 6 ss.

³⁹ L'ultimo "ciclo di monitoraggio" si è concluso nel febbraio 2024, con la presentazione da parte dell'Italia del *Sesto Rapporto sull'attuazione della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali*, dove sono state in particolare messe in luce le misure implementate dal Ministero dell'Istruzione e del Merito nella più ampia prospettiva dell'integrazione interculturale. Si rileva, tuttavia, che l'educazione interculturale, già prevista dall'art. 38, comma 3, legge n. 40 del 1988, sulla base del quale «la comunità scolastica accoglie le differenze linguistiche e culturali come valore da porre a fondamento del rispetto reciproco, dello scambio tra le culture e della tolleranza; a tale fine promuove e favorisce iniziative volte alla accoglienza, alla tutela della cultura e della lingua d'origine e alla realizzazione di attività interculturali comuni», sia rimasta sino ad ora sostanzialmente lettera morta, come la trattazione avrà modo di mettere in luce. Per una ricognizione degli interventi legislativi in senso "interculturale" in materia si veda M. PARISI, *Ateismo, neutralità dell'istruzione pubblica e pluralismo delle opzioni formative*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1, 2011. Sul tema anche F. BIONDI DAL MONTE, *La lingua come strumento di integrazione scolastica delle nuove minoranze tra prospettive internazionali e diritto interno*, in F. BIONDI DAL MONTE, V. CASAMASSIMA, E. ROSSI (a cura di), *Lingua, istruzione e integrazione delle nuove minoranze*, cit., 29 ss.

diffusione di attitudini xenofobe e razziste nel discorso pubblico⁴⁰.

Infine, si sottolinea che, sempre in ambito internazionale, il Comitato ONU dei diritti umani ha chiarito il significato di minoranza di cui all'art. 27 del Patto sui diritti civili e politici, ratificato dall'Italia con legge n. 881 del 25 ottobre 1977⁴¹, secondo una interpretazione *altamente estensiva*.

In particolare, sulla base dell'art. 27 del Patto, «in quegli Stati, nei quali esistono minoranze etniche, religiose, o linguistiche, gli individui appartenenti a tali minoranze non possono essere privati del diritto di avere una vita culturale propria, di professare e praticare la propria religione, o di usare la propria lingua, in comune con gli altri membri del proprio gruppo».

Il Comitato esclude che i destinatari della protezione siano soltanto cittadini degli Stati, includendovi anche gli stranieri, ed estende esplicitamente la tutela anche ai lavoratori migranti, intendendo la parola «esistono» come una semplice condizione di presenza nel territorio⁴².

4. Le minoranze come formazioni sociali

Al fine di estendere la nozione costituzionale di minoranza linguistica anche alle nuove formazioni minoritarie, superando il criterio della cittadinanza nella definizione di minoranza, è possibile guardare con favore alla classificazione delle minoranze come *formazioni sociali*: classificazione per altro, condivisa da larga parte della dottrina⁴³.

Si rileva, infatti, che la categoria delle formazioni sociali non può che essere *aperta*: la definizione di “formazioni sociali” dipende, invero, dalle epoche storiche e dai contesti in cui essa viene utilizzata. In questo senso, si è assistito, negli

⁴⁰ T. CAPONIO, *Città italiane e immigrazione. Discorso pubblico e politiche a Milano, Bologna e Napoli*, Bologna, il Mulino, 2006.

⁴¹ Cfr. il Documento dello UN Human Rights Committee (HRC) «CCPR General Comment No. 23: Article 27 (Rights of Minorities)», 8 April 1994.

⁴² *Ibidem*, par. 5.1. «I termini usati nell'art. 27 indicano che le persone destinatarie della protezione sono quelle che appartengono a un gruppo e che hanno in comune una cultura, una religione e/o una lingua. Questi termini indicano che i destinatari della protezione non devono essere cittadini dello Stato parte»; par. 5.2 «L'art. 27 attribuisce diritti a persone che appartengono a minoranze che “esistono” in uno Stato parte (...) non è rilevante determinare il livello di permanenza che il termine “esistono” implica. Pertanto, lavoratori migranti o persino visitatori di uno Stato che integrano tali minoranze hanno diritto a non veder negati tali diritti.» Sul punto cfr., in dottrina, I. RUGGIU, *Costituzione e multiculturalismo. L'estensibilità delle norme costituzionali su lingua e cultura agli immigrati*, cit., 63 ss.

⁴³ Cfr. A. PIZZORUSSO, *Maggioranze e minoranze*, cit.; R. BIN, *Formazioni sociali*, voce, in *Dizionario della Costituzione*, a cura dell'Accademia della Crusca, Firenze, Pubblicazioni dell'Assemblea regionale toscana, 2009; V. PIERGIGLI, *Rileggendo l'opera di Alessandro Pizzorosso sulle minoranze linguistiche: le “nuove minoranze” tra identità e integrazione*, cit.

anni, a progressivi allargamenti del concetto, operati con riferimento a diverse nozioni di formazioni sociali, tutte in qualche modo possibili grazie alla genericità della formula costituzionale⁴⁴.

Secondo tale classificazione, come autorevolmente osservato, una minoranza linguistica risulterebbe, allora, una «formazione sociale a carattere non necessariamente associativo, la cui unitarietà è data, in mancanza di una sua organizzazione giuridico-formale, dalla titolarità di un corpo di interessi comuni alla cui tutela sono destinate le norme che realizzano la protezione minoritaria»⁴⁵.

Anche i nuovi gruppi minoritari, da questo punto di vista, possiedono un corpo di interessi comuni, legato ad esigenze di riconoscimento identitario, nonché di promozione e valorizzazione di una identità linguistica e culturale diversa da quella della maggioranza⁴⁶.

Si sottolinea, inoltre, che, in questa prospettiva, anche le nuove minoranze, in quanto formazioni sociali, potrebbero essere qualificate, al pari delle minoranze storiche, come “collettività diffuse”, la cui caratteristica è quella di non avere una composizione stabile e nemmeno rigorosamente individuabile, ma che tuttavia riunisce soggetti che ritengono di essere tra loro legati da un interesse collettivo comune⁴⁷.

L'oggetto dell'interesse collettivo comune non sarebbe altro che il godimento di un bene non frazionabile e non suscettibile di divenire di proprietà del singolo, come, appunto, è il caso della lingua o della cultura minoritaria⁴⁸.

La cura degli interessi diffusi potrebbe essere, così, affidata al pari delle minoranze storiche, ai cosiddetti enti esponenziali del gruppo, ovvero quelle organizzazioni o istituzioni che rappresentano e promuovono gli interessi di un determinato gruppo, come le minoranze linguistiche o culturali, e che, dotati di personalità giuridica, si occupano di curare gli interessi giuridicamente rilevanti di cui le minoranze sono portatrici.

Questo già accade per le minoranze linguistiche storiche: così, ad esempio, la legge provinciale 19 giugno 2008 n. 6 del Consiglio della Provincia autonoma di Trento recante *Norme di tutela e promozione delle minoranze linguistiche locali*, nell'intento di valorizzare l'identità delle popolazioni di minoranza e di conferire unitarietà e organicità alla tutela delle comunità ladina, mochena e cimbra, riconosce nel *Comun general de Fascia* l'ente esponenziale di quelle comunità, disponendo la loro rappresentanza negli organi collegiali della provincia, negli enti

⁴⁴ P. TORRETTA, *Diritti fondamentali e protezione delle “istanze collettive di diversità”: il caso delle minoranze linguistiche*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2, 2014, 699; A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, Torino, Einaudi, 1993, 67; A. PIZZORUSSO, voce *Minoranze etnico-linguistiche*, in *Enc. Dir.*, cit., 533.

⁴⁵ A. PIZZORUSSO, voce *Minoranze etnico-linguistiche*, in *Enc. Dir.*, XXVI, Milano, Giuffrè, 1976, 533.

⁴⁶ Sia consentito fare rinvio, per un approfondimento sul tema, a C. GALBERSANINI, *La tutela delle nuove minoranze linguistiche: un'interpretazione evolutiva dell'art. 6 cost.?*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014, 1 ss.

⁴⁷ B. CARAVITA, *Interessi diffusi e collettivi*, in *Diritto e società*, n. 1, 1982, 187.

⁴⁸ R. TONIATTI (a cura di), *La rappresentanza delle minoranze linguistiche*, Trento, Università degli Studi di Trento, Facoltà di Giurisprudenza, 2023.

pubblici e privati, nelle istituzioni scolastiche e nel consiglio delle autonomie locali, prevedendo la creazione di istituti culturali, così come di appositi organismi per la definizione delle politiche di tutela minoritaria⁴⁹.

È, tuttavia, doveroso precisare che nel nostro ordinamento la dottrina è pressoché concorde nell'affermare che una minoranza linguistica, in quanto formazione sociale, non risulti dotata di soggettività giuridica: sarebbero gli individui appartenenti alle nuove minoranze ad avere titolarità di eventuali diritti previsti da una disciplina *ad hoc*.

Pertanto, nonostante in Assemblea Costituente si fosse affacciato il dibattito sui diritti delle comunità nelle quali si organizza il corpo sociale, appare tendenzialmente da escludersi che i soggetti collettivi, e in particolare i gruppi costituiti dalle minoranze, possano essere titolari di diritti costituzionali fondamentali, e che dunque detti diritti possano essere azionabili non già dal singolo, ma dal gruppo stesso in quanto soggetto autonomo.

Il centro di imputazione dei diritti inviolabili che la Repubblica riconosce e garantisce è sempre l'individuo. In tal senso, l'utilizzo della preposizione «nelle» (e non «alle» o «delle») presente nel dettato costituzionale di cui all'art. 2 Cost. suggerirebbe che non sono le formazioni sociali quanto piuttosto l'individuo appartenente alle formazioni sociali, ad essere titolare di diritti⁵⁰.

Anche nel caso della categoria dei cosiddetti «diritti culturali»⁵¹, l'appartenenza alla minoranza culturale risulterebbe funzionale alla fruizione del diritto individuale.

La formazione sociale dovrebbe, quindi, divenire lo strumento per la piena espansione della personalità dell'individuo, e, se è vero che i diritti riconosciuti dalla Costituzione possono essere certamente goduti in gruppo, il gruppo non può tuttavia godere di diritti autonomi. Anche in questo senso, allora, la formazione sociale diviene un mezzo per lo sviluppo dell'identità culturale dell'individuo⁵².

Si sottolinea, infine, che anche a livello internazionale le norme poste a tutela delle minoranze sono concepite per offrire una tutela non già alle minoranze in quanto tali, se non secondo un enunciato di tipo ideale o simbolico, bensì *agli individui* appartenenti a minoranze⁵³.

⁴⁹ V. PIERGIGLI, *Lingue minoritarie e identità culturali*, cit.

⁵⁰ R. BIN, voce *Formazioni sociali*, in *Dizionario della Costituzione*, cit.

⁵¹ Per un approfondimento sul tema dei diritti culturali, si veda J. LUTHER, *Le frontiere dei diritti culturali in Europa*, in G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione europea*, Roma-Bari, Laterza, 2003, 226; G. FAMIGLIETTI, *Diritti culturali e diritto della cultura*, Torino, Giapichelli, 2010, 183 ss. G. CAVAGGION, *Diritti culturali e modello costituzionale di integrazione*, cit.

⁵² Sul dibattito in dottrina circa l'ammissibilità di una distinzione, nell'ambito dei diritti fondamentali, tra diritti individuali e diritti collettivi cfr. A. FACCHI, *Diritti collettivi, diritti culturali*, in *Contemporanea*, vol. 6, n. 4, 2003; C. PINELLI, *Diritto di "essere se stessi" e "pieno sviluppo della persona umana"*, cit.; P. BILANCIA (a cura di), *Diritti culturali e nuovi modelli di sviluppo*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2016.

⁵³ Sul punto R. TONIATTI, *Minoranze autoctone e "altre" minoranze: premesse per una riflessione sullo status costituzionale delle comunità di immigrati*, cit., 23. Cfr., ad esempio, la Convenzione-quadro

5. Criterio *territoriale* e criterio *personale* di protezione dei gruppi minoritari

La classificazione delle nuove minoranze come formazioni sociali è significativa anche ai fini di un superamento della questione legata alla diffusività della protezione, dal momento che le nuove minoranze non sono localizzate su una specifica porzione di territorio: si ricorda infatti che la legge n. 482 del 1999 utilizza un criterio di protezione territoriale, per cui vengono circoscritte le aree in cui tale tutela è attivabile⁵⁴, ma tale criterio risulta piuttosto inadeguato per le nuove minoranze, poiché le nuove minoranze sono spesso diffuse su tutto il territorio dello Stato, sebbene sia riscontrabile una concentrazione di determinati gruppi minoritari in alcune aree del Paese⁵⁵.

Dal momento che la scelta nell'utilizzo di un criterio di protezione è frutto della discrezionalità del Legislatore, sarebbe, allora, utile una riflessione su un modello di tutela non più territoriale, ma cosiddetto "personale" delle minoranze, per cui prescindendo dalla localizzazione sul territorio, gli appartenenti ad una minoranza potrebbero godere delle garanzie previste dalla legge.

Giova mettere in luce che l'opzione tra modello di tutela territoriale e modello di tutela personale è rimesso ad una scelta *discrezionale* del Legislatore, che dispone di un proprio potere di doveroso apprezzamento in materia, dovendosi necessariamente tener conto delle conseguenze che, per i diritti degli

di protezione delle minoranze nazionale, dove si afferma all'art. 3, comma 1: «Ogni persona appartenente ad una minoranza nazionale ha il diritto di scegliere liberamente di essere trattata o di non essere trattata come tale e nessun svantaggio deve risultare da questa scelta o dall'esercizio dei diritti che ad essa sono legati». Coerentemente, il comma 2 precisa che: «Le persone appartenenti a minoranze nazionali possono individualmente o in comune con altri esercitare i diritti e le libertà derivanti dai principi enunciati nella presente Convenzione-quadro». La disposizione è citata dall'*Explanatory Report* (punto 13) della Convenzione-quadro a sostegno dell'affermazione secondo la quale «It does not imply the recognition of collective rights. The emphasis is placed on the protection of persons belonging to national minorities, who may exercise their rights individually and in community with others».

⁵⁴ In particolare, si prevede che la delimitazione dell'ambito territoriale venga adottata dalla Provincia, sentiti i comuni interessati, su richiesta di almeno il quindici per cento dei cittadini iscritti nelle liste elettorali e residenti nei comuni stessi o di un terzo dei consiglieri comunali dei medesimi comuni. Nel caso in cui non venga avanzata alcuna richiesta e qualora sul territorio comunale insista il procedimento inizia qualora si pronunci favorevolmente la popolazione residente, attraverso apposita consultazione promossa dai soggetti aventi titolo e con le modalità previste dai rispettivi statuti e regolamenti comunali. A tal proposito, non viene specificato quali siano i soggetti aventi titolo e non è chiaro se sarebbero da considerare illegittime eventuali previsioni statutarie che riconoscessero le istanze di singoli o di associazioni non riconducibili ai gruppi minoritari. In aggiunta, l'art. 3 della legge prevede che, nel caso in cui le minoranze si trovino distribuite su territori regionali o provinciali diversi, esse possano costituire organismi di coordinamento e di proposta, che gli enti locali interessati hanno la facoltà di riconoscere: la previsione della facoltà, e non dell'obbligo, nel riconoscimento di tali organismi di coordinamento e proposta, potrebbe svuotare la portata normativa di tale istituto.

⁵⁵ Cfr., per un'analisi dei dati sulla distribuzione delle nuove minoranze nelle città metropolitane, il documento "*La presenza dei migranti nelle città metropolitane*", Dossier a cura del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, 2022.

altri soggetti non appartenenti alla minoranza linguistica protetta e sul piano organizzativo dei pubblici poteri – sul piano quindi della stessa operatività concreta della protezione – derivano dalla disciplina speciale dettata in attuazione dell'art. 6 Cost.

Certamente, risulterebbe difficile garantire che una specificità soprattutto di tipo linguistico venga tutelata su tutto il territorio nazionale, dal momento che la scelta del criterio personale nel modello di tutela si presterebbe a dover giustificare la richiesta di protezione di un ogni singolo individuo che rivendichi l'appartenenza ad una minoranza in nome di una specificità linguistica.

Tuttavia, potrebbe essere prevista, ad esempio, nelle città metropolitane a più alta incidenza di persone con *background* migratorio, la presenza, in alcune amministrazioni pubbliche di appositi servizi di mediazione linguistico-culturale, per rendere possibile l'uso orale o scritto della lingua minoritaria.

In questo modo, la tutela non sarebbe attivabile solo a protezione di una specifica minoranza che si colloca su una data porzione di territorio, ma per tutte quelle minoranze qualificabili come formazioni sociali e suscettibili di tutela, che si trovano nelle città metropolitane del nostro Paese.

Sarebbe, ad esempio, particolarmente utile che negli uffici pubblici⁵⁶, nelle questure e nelle prefetture venissero istituiti dei servizi di mediazione linguistico-culturale, dal momento che proprio tali enti risultano spesso gli interlocutori principali delle nuove minoranze, soprattutto di coloro che arrivano per la prima volta sul territorio del nostro Paese e che, dunque, riscontrano nella maggior parte dei casi difficoltà di comprensione della lingua italiana⁵⁷.

Si sottolinea che la necessità di utilizzare mediatori interculturali nelle amministrazioni pubbliche italiane è stata, peraltro, riconosciuta dal d.lgs. n. 286 del 1998, recante il Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione⁵⁸.

In particolare, è stato disposto che lo Stato, le regioni, le province e i comuni – nell'ambito delle proprie competenze, anche in collaborazione con le associazioni di stranieri e con le organizzazioni stabilmente operanti in loro favore, nonché in collaborazione con le autorità o con enti pubblici e privati dei Paesi di origine – favoriscono la realizzazione di convenzioni con associazioni di privati

⁵⁶ P. BONETTI, *L'uso della lingua negli atti della pubblica amministrazione*, cit.

⁵⁷ Sulla possibilità di estendere alcune delle garanzie previste per le minoranze storiche anche alle nuove minoranze, si veda R. MEDDA-WINDISCHER, *Old and New Minorities: Reconciling Diversity and Cohesion: A Human Rights Model for Minority Integration*, Baden-Baden, Nomos, 2008; F. PALERMO, *Deconstructing Myths. What's in the debate on extending the scope of minority rights and policies to immigrants?*, cit. Cfr., per le garanzie attorno all'uso della lingua e culturali, D. STRAZZARI, *Integrazione linguistica e immigrazione in ordinamenti composti plurilingue. Tendenze dal diritto comparato europeo*, in *Le Regioni*, n. 4, 2015, 857-902; L. PANZERI, *The Linguistic Question in the Multicultural State: the Italian Case*, in *DPCE*, n. 4, 2016, 1145 ss.

⁵⁸ D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, *Gazzetta Ufficiale* n. 191 del 18 agosto 1998, suppl. ord. n. 139.

per l'impiego all'interno delle proprie strutture di stranieri in qualità di mediatori interculturali al fine di agevolare i rapporti tra le singole amministrazioni e gli stranieri appartenenti ai diversi gruppi etnici, nazionali, linguistici e religiosi (art. 42, comma 1, lett. d), d.lgs. n. 286 del 1998). Inoltre, disposizioni aventi a oggetto il ruolo del mediatore interculturale si rinvencono anche nella normativa in materia sanitaria, e in particolare nella legge n. 7/2006 e nel decreto del Ministero della Salute del 17 dicembre 2007.

Tali disposizioni riguardano sia la formazione di mediatori specializzati, sia la presenza degli stessi nelle strutture ospedaliere al fine di facilitare la rimozione delle barriere socioculturali e l'accesso all'assistenza sanitaria⁵⁹.

Anche a livello regionale, alcune regioni sono intervenute per garantire servizi di mediazione linguistico-culturale in ambito sanitario: ad esempio, la Regione Toscana, con delibera n. 1126 del 21 dicembre 2005, ha istituito la "Struttura di riferimento per la mediazione culturale in sanità l'Albero della salute", prevedendo un piano di intervento volto alla formazione dei mediatori interculturali e all'adozione di prassi operative strutturate nelle Aziende sanitarie, con specifiche azioni di monitoraggio, formazione e predisposizione di strumenti multilingue e interculturali⁶⁰.

Tuttavia, anche in ambito sanitario, si rileva l'assenza di una disciplina organica a livello nazionale in materia di mediazione linguistico-culturale, la cui regolazione risulta attualmente frammentata e affidata a iniziative eterogenee delle singole Regioni o delle aziende sanitarie locali.

⁵⁹ Cfr. S. CASADEI, M. FRANCESCHETTI (a cura di), *Il mediatore culturale in sei Paesi europei: (Italia, Francia, Germania, Grecia, Regno Unito, Spagna): ambiti di intervento, percorsi di accesso e competenze*, Roma, Strumenti ISFOL, 2009; G. ANDRONE, *Contesti normativi del mediatore interculturale e dell'operatore di pace*, Milano, FrancoAngeli, 2006.

⁶⁰ Cfr. sul tema, C. PICIOCCHI, *La salute interculturale*, in S. BAGNI, M.C. LOCCHI, C. PICIOCCHI, A. RINELLA, *Interculturalismo – Lessico comparato* (a cura di), Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2024, p. 595 ss.

Capitolo IV

Un modello costituzionale di tutela delle nuove minoranze linguistiche orientato alla promozione della persona umana

SOMMARIO: 1. Il principio di tutela delle minoranze linguistiche «al punto di incontro» tra gli artt. 2 e 3 Cost. – 2. Tutela delle minoranze e principio personalista. – 3. Tutela delle minoranze e principio di eguaglianza. – 4. L'art. 9, comma 1, Cost. quale corollario al sistema di garanzie costituzionali poste a tutela della lingua e della cultura delle minoranze. – 5. La tutela delle espressioni culturali delle nuove minoranze: un principio multiculturalista quale declinazione del pluralismo costituzionalmente garantito. – 6. La diversità culturale dei gruppi minoritari quale patrimonio da conservare. – 7. Tutela della diversità culturale e interesse delle future generazioni. – 8. La diversità culturale come valore per l'intera comunità: la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *Chapman*. – 9. Il rispetto dei diritti delle minoranze come “valore” su cui si fonda l'ordinamento europeo.

1. Il principio di tutela delle minoranze linguistiche «al punto di incontro» tra gli artt. 2 e 3 Cost.

Se, sino a questo punto, si è cercato di dimostrare come un'interpretazione *estensiva* della nozione costituzionale di minoranza, che qui si condivide, non solo sia *ammissibile*, ma anche *auspicabile* alla luce delle trasformazioni sociali in atto, occorre ora individuare ed esaminare le eventuali ulteriori garanzie costituzionali poste a tutela dell'identità linguistico-culturale dei membri delle nuove minoranze, al fine di delineare, nel quadro costituzionale, *un modello di tutela* delle nuove minoranze linguistico-culturali.

In quest'orizzonte, si sottolinea, innanzitutto, che il principio di tutela delle minoranze linguistiche di cui all'art. 6 Cost. non si configura quale *monade isolata* nel quadro dei principi fondamentali, ma si lega strettamente, come sottolineato da una attenta giurisprudenza costituzionale, tanto con il principio *pluralista* quanto con il *principio eguaglianza* dell'ordinamento costituzionale.

Di più: la tutela delle minoranze, secondo la giurisprudenza costituzionale,

come si è già avuto modo di sottolineare, si colloca nel «punto di incontro»¹ tra l'art. 2 e l'art. 3 Cost.²

Il legame con l'art. 2 Cost. si evidenzia, in particolare, nella considerazione della lingua come elemento costitutivo dell'identità personale dei membri delle minoranze, nonché dell'identità collettiva del gruppo di appartenenza.

Con riferimento all'art. 3 Cost., il principio di tutela delle minoranze linguistiche si colloca nell'alveo del principio di non discriminazione e di uguaglianza sostanziale.

Si assiste, dunque, a una valorizzazione del principio di tutela delle minoranze linguistiche operata dalla Corte costituzionale, alla luce degli artt. 2 e 3 Cost., che attribuisce alla lingua una funzione centrale quale espressione dell'identità della persona, sia sul piano individuale che su quello collettivo.

A tal proposito, è, inoltre, possibile evidenziare l'esistenza di uno stretto legame tra l'uso della lingua – in particolare della lingua madre – e la costruzione dell'identità personale³.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 15 del 1996.

² La Corte afferma, invero, che «la tutela delle minoranze linguistiche è uno dei principi fondamentali del vigente ordinamento che la Costituzione stabilisce all'art. 6, demandando alla Repubblica il compito di darne attuazione “con apposite norme”. Tale principio, che rappresenta un superamento delle concezioni dello Stato nazionale chiuso dell'Ottocento e un rovesciamento di grande portata politica e culturale, rispetto all'atteggiamento nazionalistico manifestato dal fascismo, è stato numerose volte valorizzato dalla giurisprudenza di questa Corte, anche perché esso si situa al punto di incontro con altri principi, talora definiti “supremi”, che qualificano indefettibilmente e necessariamente l'ordinamento vigente (sentt. nn. 62 del 1992, 768 del 1988, 289 del 1987 e 312 del 1983): il principio pluralistico riconosciuto dall'art. 2 – essendo la lingua un elemento di identità individuale e collettiva di importanza basilare – e il principio di eguaglianza riconosciuto dall'art. 3 della Costituzione, il quale, nel primo comma, stabilisce la pari dignità sociale e l'eguaglianza di fronte alla legge di tutti i cittadini, senza distinzione di lingua e, nel secondo comma, prescrive l'adozione di norme che valgano anche positivamente per rimuovere le situazioni di fatto da cui possano derivare conseguenze discriminatorie». Cfr. Corte cost., sent. n. 15 del 1996.

Proprio rispetto al rapporto con il principio di eguaglianza, la Corte, oltre a metterlo in relazione con l'art. 6, ha voluto precisare che la tutela delle minoranze rappresenta «qualcosa di diverso, e di più, rispetto al principio di parità dei cittadini» (cfr. Corte cost., sent. n. 86 del 1975). Sarebbe, dunque, escluso ogni dubbio sulla possibile sovrapposizione dei due principi, come, invece, era stato sostenuto in sede di assemblea costituente, e anche sulla qualificazione dell'art. 6 quale specificazione dell'art. 3. Inoltre, l'art. 6 non costituirebbe nemmeno una deroga all'art. 3. Cfr., sul punto, V. PIERGIGLI, *Lingue minoritarie e identità culturali*, cit.

³ Con particolare riferimento allo sviluppo identitario durante l'infanzia, si sottolinea come le parole del codice materno, della lingua degli affetti strutturano l'identità del bambino. Cfr., sul tema, G. FAVARO, *Radici e sconfinamenti. Autobiografie linguistiche nella migrazione*, in *Italiano Lingua Due*, n. 2, 2020 dove l'A. mette in luce che, nel caso delle nuove minoranze, spesso la madrelingua, quale mezzo di comunicazione intra-famigliare, se debolmente sostenuta, rischia così di fossilizzarsi e di ridursi negli usi e nei domini. Tale sorta di *erosione linguistica* può rendere limitata e molto ridotta la comunicazione all'interno del nucleo familiare, soprattutto laddove si verifica un ribaltamento dei ruoli tra le generazioni: il genitore, come spesso accade, si può venire a trovare nella situazione di “*infans*” in lingua italiana (letteralmente, colui che non parla), mentre i figli

Tale legame prende, infatti, forma sin dalla primissima infanzia, momento in cui, attraverso i primi scambi comunicativi con l'ambiente circostante, il bambino non acquisisce soltanto uno strumento espressivo, ma anche schemi di riferimento, regole e rappresentazioni condivise.

Questo legame profondo tra lingua e identità si consolida e si rinnova lungo l'intero arco della vita⁴.

Come osservato, poi, parlare una lingua significa "portare" ed esprimere la cultura che essa veicola⁵. La lingua, infatti, non è un semplice strumento di comunicazione, ma un vero e proprio veicolo di significati, valori, memorie collettive e visioni del mondo. Ogni lingua riflette una specifica concezione della realtà e incorpora, nella sua struttura e nel suo lessico, i tratti distintivi della cultura del gruppo di appartenenza. Parlare una determinata lingua significa, dunque, appartenere a un "universo culturale condiviso" e partecipare attivamente alla sua trasmissione, rafforzando il senso di identità e di appartenenza.

A tale proposito, anche la Corte costituzionale ha messo in luce lo stretto legame che esiste tra lingua e cultura, chiarendo con la sentenza n. 170/2010 che la protezione accordata dalla Costituzione non tutela le lingue minoritarie in quanto «oggetti della memoria», ma in quanto «patrimoni di sensibilità collettiva vivi e vitali nell'esperienza dei parlanti».

La Corte ha, inoltre, specificato che il fattore linguistico (*latu senso* culturale), «costituisce un elemento fondamentale di identità culturale e un mezzo primario di trasmissione dei relativi valori e, quindi, di garanzia dell'esistenza e della continuità del patrimonio spirituale proprio di ciascuna minoranza, tanto che il diritto all'uso della lingua materna nell'ambito della comunità di appartenenza si configura come un aspetto essenziale della tutela costituzionale delle minoranze etniche»⁶.

In questa prospettiva, la perdita della lingua materna – o anche solo la percezione che essa sia una lingua di "serie b", da abbandonare – rischia di tradursi in una progressiva erosione dell'identità linguistico-culturale della persona.

Considerando, poi, la lingua come parte integrante del patrimonio culturale da tutelare, ciò solleva l'esigenza di conservarla nel tempo, come si avrà modo di approfondire nel corso della trattazione.

Non solo: l'assenza di misure di protezione e valorizzazione della lingua e della

acquisiscono, mediante percorsi di istruzione, una competenza linguistica in italiano che i genitori, al contrario, non possiedono. Questo comporta, peraltro, una eccessiva responsabilizzazione – e inversione dei ruoli genitore-bambino – nella comunicazione che avviene nei contesti quotidiani, nelle scuole, negli ospedali, nelle pubbliche amministrazioni, dove il minore si trova a dover fare diventare "traduttore" delle comunicazioni e dei bisogni familiari nei confronti dell'esterno e dei servizi, e dovrebbe condurre alla previsione di specifiche figure di mediazione linguistico-culturale in tutti quei contesti dove appare maggiormente necessario – si pensi, ad esempio, alle questure, agli ospedali, alle pubbliche amministrazioni.

⁴ Sul tema G. FAVARO, *Radici e sconfinamenti. Autobiografie linguistiche nella migrazione*, 120 ss.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Corte cost., sent. n. 65 del 1992.

cultura delle nuove minoranze finalizzate allo sviluppo pieno dell'identità e della personalità umana potrebbe comportare un "sentimento di marginalizzazione" dei membri appartenenti alle nuove minoranze, che non giova, in nessun modo, all'inclusione e alla coesione del tessuto sociale.

Si sottolinea, invero, che le misure volte ad assicurare la promozione e la valorizzazione della diversità culturale delle nuove minoranze nel tessuto sociale contribuiscono ad evitare fenomeni di "segregazione" che rischiano di indebolire la coesione e l'unità della comunità politica⁷.

2. Tutela delle minoranze e principio personalista

Alla luce di tali considerazioni, appare, allora, innegabile che la dimensione di carattere identitario che lega l'uso della lingua alla tutela delle minoranze – e che la giurisprudenza della Corte costituzionale fortemente valorizza –, si inquadra, innanzitutto, nell'alveo del *principio personalista*⁸, posto a fondamento del rispetto e dello sviluppo della persona umana⁹.

Come osservato in dottrina, il concetto di persona, al di là delle matrici culturali e ideologiche che ne ispirarono l'inserimento nell'art. 2 Cost., evoca essenzialmente la complessità della natura umana, esprimendo non soltanto una presa d'atto, ma anche il riconoscimento della stessa come valore meritevole della massima tutela e promozione.

Tale riconoscimento è alla base del principio pluralista che, com'è noto, nel testo costituzionale è declinato nelle più varie forme, tra cui quella linguistico-culturale. Tra il principio pluralista e quello personalista esisterebbe, infatti, un nesso indissolubile, essendo il primo una proiezione del secondo¹⁰.

⁷ In quest'ottica, come verrà approfondito capitolo quarto del presente lavoro, l'implementazione di un modello costituzionale di tutela delle nuove minoranze si intreccia con il più ampio tema dei modelli di "integrazione" che lo Stato intende perseguire. Sui diversi modelli di integrazione, cfr., *ex multis*, C. MARTINELLI, *Il modello di integrazione della Gran Bretagna*, in G. CERRINA FERONI, V. FEDERICO (a cura di), *Società multiculturali e percorsi di integrazione. Francia, Germania, Regno Unito ed Italia a confronto*, Firenze, Firenze University Press, 2017, 9 ss.; E. GROSSO, *L'integrazione alla francese: tra assimilazione e differenza*, in G. CERRINA FERONI, V. FEDERICO (a cura di), *Società multiculturali e percorsi di integrazione. Francia, Germania, Regno Unito ed Italia a confronto*, cit., 65 ss.

⁸ Cfr. U. DE SIERVO, *Il pluralismo sociale dalla Costituzione repubblicana ad oggi: presupposti teorici e soluzioni nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Il pluralismo sociale nello Stato democratico*, Milano, Vita e pensiero, 1980, 62 ss.

⁹ Cfr. P. PERLINGIERI, *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, Napoli, Jovene, 1972; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, Padova, Cedam, 1975, 155; A. BALDASSARRE, voce *Diritti inviolabili*, in *Enc. Giur.*, IX, Roma, Treccani, 1989, 8. Con particolare riferimento al principio personalista nella tutela delle nuove minoranze, cfr. A. MORELLI, *Il principio personalista nell'era dei populismi*, in *Consulta Online*, n. 2, 2019.

¹⁰ Cfr. A. MORELLI, *Il principio personalista nell'era dei populismi* cit. dove l'A. osserva che «Se

In quest'ottica, allora un ordinamento che si fonda sul principio pluralista – declinato anche nella sua dimensione culturale – e che, come osservato da una attenta dottrina, riconosce, «secondo la prospettiva della “piramide rovesciata”, il primato della persona umana, intesa nella sua valenza complessiva e in funzione della quale lo Stato stesso è edificato (e non viceversa)»¹¹ –, deve adoperarsi quanto più possibile per creare le condizioni necessarie affinché ogni individuo appartenente ad una minoranza linguistico-culturale possa *pienamente sviluppare la propria identità*, tanto come singolo, quanto nel gruppo minoritario di appartenenza e, più in generale, nella più vasta e composita comunità di consociati.

Pertanto, ogni intervento da parte del Legislatore in attuazione dell'art. 6 Cost. dovrebbe sempre orientarsi al *valore della persona umana* e al *principio di pieno sviluppo della personalità* proiettato in ogni formazione sociale, dal gruppo minoritario di appartenenza sino alla formazione sociale più estesa, ovvero la Repubblica, intesa quale comunità di consociati.

3. Tutela delle minoranze e principio di eguaglianza

Con riferimento, poi, al principio di eguaglianza¹², il legame che intercorre tra quest'ultimo e il principio di tutela delle minoranze linguistiche emerge in

la complessità umana è un valore che, nella dimensione delle garanzie costituzionali, trova espressione sia nella tutela dei diritti fondamentali sia nella promozione del pluralismo, ogni forma di riduzionismo appare radicalmente incompatibile con il disegno repubblicano. In particolare, non è concepibile alcuna ipotesi di “riduzionismo istituzionale”, che pretenda di connotare la forma di Stato e la forma di governo sulla base di un principio monistico di legittimazione. Al contrario, proprio verso un simile esito sembrerebbero tendere oggi le spinte dei movimenti populistici, che promuovono forme estremamente semplificate di organizzazione istituzionale, ad esempio facendo riferimento a vaghi modelli di democrazia diretta o promuovendo riforme volte a ridimensionare o a limitare drasticamente ruolo e competenze della magistratura e degli altri organi di garanzia», 1.

¹¹ F.G. PIZZETTI, *Alle frontiere della vita: Il testamento biologico tra valori costituzionali e promozione della persona*, Milano, Giuffrè, 2008, 133. Cfr. sulla prospettiva filosofica del personalismo E. MOUNIER, *Rivoluzione personalista e comunitaria*, trad. it., Milano, Edizioni di Comunità, 1955; J. MARITAIN, *Umanesimo integrale*, trad. it., Torino, Borla, 1967. Sulla prospettiva della persona umana in funzione della quale lo Stato è edificato (e non viceversa), cfr. G. LA PIRA, *La casa comune. Una Costituzione per l'uomo*, a cura di U. DE SIERVO, Firenze, Cultura nuove edizioni, 1996. Cfr., inoltre, R. BALDUZZI, *Il concetto di persona nelle Costituzioni statali*, in I. SANNA (a cura di), *Educare nella postmodernità*, Roma, Editrice Studium, 2013, 217 ss.

¹² E. PALICI DI SUNI, *L'uso della lingua materna tra tutela delle minoranze e parità di trattamento nel diritto comunitario*, cit.; F. BIONDI DAL MONTE, *I diritti sociali degli stranieri tra frammentazione e non. Alcune questioni problematiche*, in *Istituzioni del federalismo*, 2008, 557 ss.; M. ROSINI, M. TOMASI, *Le legge regionale tra integrazione dei cittadini stranieri e “frantumazione” dei diritti sociali*, in *Diritti regionali*, 2020, 418 ss.; E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNA (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, il Mulino, 2013; M. COSULICH, *Lingue straniere e lingue minoritarie nell'ordinamento repubblicano*, cit.; P. BONETTI, *L'uso della lingua negli atti concernenti l'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento degli stranieri e nell'accesso al diritto di asilo*, in P. BONETTI (a cura di), *L'uso della lingua negli atti e nella comunicazione dei poteri pubblici italiani*, cit., 571 ss.

relazione alle due anime dell'art. 3, come divieto di discriminazione, ma soprattutto come riequilibrio di situazioni di svantaggio o sfavorevoli, anche al fine di consentire agli appartenenti la minoranza di perpetuare la propria identità.

Occorre, infatti, non trascurare che il principio di tutela delle minoranze linguistiche si articola in una componente *negativa*, che si configura nel divieto di qualsiasi forma di discriminazione fondata sull'appartenenza linguistico-culturale, e in una componente *positiva* e *promozionale* della tutela accordata dalla Carta costituzionale¹³.

La tutela dell'identità linguistico-culturale si lega, infatti, strettamente al principio di *pieno sviluppo della personalità umana*: in questa prospettiva, la Repubblica è tenuta a rimuovere quegli ostacoli di ordine economico e sociale che impedirebbero il perfezionamento della personalità umana in ogni formazione sociale, intesa – nel caso di specie – quale gruppo minoritario di appartenenza¹⁴.

A tale riguardo, si sottolinea che la personalità umana non si svolge “nel vuoto”¹⁵, ma si intreccia attraverso (e quindi grazie a) un tessuto relazionale, che viene assicurato dalla presenza di formazioni comunitarie, di cui pure la stessa Costituzione si guarda dal fornire elenchi chiusi o organicisticamente preordinati.

La stessa Corte costituzionale ha esplicitamente affermato che i diritti di libertà sono riconosciuti «in relazione alla tutela e allo sviluppo del valore della persona e tale valore fa riferimento non all'individuo isolato, ma a una persona titolare di diritti e doveri e, come tale, inserita in relazioni sociali»¹⁶; come osservato¹⁷, una personalità che non si svolge in formazioni sociali non può svolgersi da nessuna parte.

In definitiva, il ruolo del Legislatore in attuazione dell'art. 6 Cost. e, più in generale, di un modello costituzionale di tutela dei gruppi minoritari dovrebbe caratterizzarsi sempre, alla luce dell'art. 2 e dell'art. 3 Cost., in senso *funzionalmente* promozionale, ovvero nella prospettiva di interventi legislativi “*per*” lo sviluppo della persona umana.

¹³ L'art 1 del Protocollo n. 12 alla *Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* ha stabilito, fra i fattori di discriminazione per i quali vige un divieto generale, la “associazione ad una minoranza nazionale”.

¹⁴ C. PINELLI, *Diritto di “essere se stessi” e “pieno sviluppo della persona umana”*, cit., dove l'A mette in luce la prospettiva costituzionale per cui «Fra un'identità come ipse, che cerca il sé attraverso le continue relazioni intrattenute con gli altri nel corso del tempo, e un'identità come idem, che pretende un sé ontologicamente identico nel corso del tempo, la Costituzione ha optato per la prima», 313.

¹⁵ *Ibidem*, 314.

¹⁶ Corte cost., sent. n. 141 del 2019.

¹⁷ *Ibidem*.

4. L'art. 9, comma 1, Cost. quale corollario al sistema di garanzie costituzionali poste a tutela della lingua e della cultura delle minoranze

Accanto poi al legame che intercorre tra la tutela delle minoranze e gli artt. 2 e 3 Cost., anche l'art. 9 Cost., primo comma, nella parte in cui demanda alla Repubblica il compito di promuovere *lo sviluppo della cultura*, assume una rilevanza specifica con riferimento alla tutela e alla valorizzazione dell'espressioni culturali dei gruppi minoritari.

Come, osservato da autorevole dottrina¹⁸, proprio l'art. 9 Cost. subirebbe l'impronta del principio di tutela delle minoranze linguistiche. Se infatti alle comunità minoritarie caratterizzate su base linguistica va accordata una specifica tutela, allora essa non può che estendersi anche alle loro *espressioni culturali*. In questi termini, l'adozione di provvedimenti peculiari a tutela delle minoranze si giustifica in virtù della loro maggiore debolezza e soddisfa quindi il fine programmatico stabilito attraverso il principio di eguaglianza sostanziale¹⁹.

In particolare, nel quadro dell'ampio dibattito sulla portata costituzionale del concetto di cultura di cui all'art. 9, comma 1, Cost.²⁰ – e data l'indeterminatezza che contraddistingue la formulazione dell'articolo²¹ –, parte della dottrina ritiene che la nozione di cultura *ex* art. 9 Cost. non sia da intendersi come conoscenza specializzata o attività intellettuale superiore²², perché altrimenti si tratterebbe di un'endiadi rispetto al successivo riferimento alla ricerca scientifica, ma possa essere declinato, piuttosto, sia con riferimento alla *vita intellettuale di una comunità*, sia con riferimento alla *dimensione antropologica della cultura*²³.

Intendendo il concetto di cultura *ex* art. 9, comma 1, Cost. come «la vita intellettuale di una comunità», si può ben immaginare che il costituente avesse fatto unicamente riferimento alla cultura italiana e alle culture minoritarie presenti sul territorio al momento dell'entrata in vigore della Costituzione, e non alla cultura

¹⁸ M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Padova, Cedam, 1991, 127.

¹⁹ L. PALADIN, *Il principio di eguaglianza*, cit., 283. Non mancano, tuttavia, voci di dissenso sul punto: si veda in particolare C. ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in *La costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, 49.

²⁰ Per una ricostruzione del dibattito attorno all'art. 9 Cost. quale norma programmatica cfr., *ex multis*, M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, cit., 35 ss. Cfr., inoltre, G. FAMIGLIETTI, *Diritti culturali e diritto della cultura. La voce "cultura" dal campo delle tutele a quello della tutela*, Torino, Giappichelli, 2010.

²¹ Sul concetto costituzionale di cultura e sulla sua ambivalenza, si veda T. DE MAURO, *Qualche premessa teorica alla nozione di cultura e bene culturale*, in *Il comune democratico*, n. 10, 1978, 16 ss. Sull'etimologia del termine cultura, cfr. in particolare E. LEACH, voce *Cultura/culture*, in *Enc. Einaudi*, IV, Torino, 1978, 238 ss.

²² Per questa interpretazione del concetto costituzionale di cultura, cfr. M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Milano, Giuffrè, 164 ss.

²³ G. FAMIGLIETTI, *Diritti culturali e diritto della cultura. La voce "cultura" dal campo delle tutele a quello della tutela*, cit.

delle nuove minoranze, subentrate in tempi più recenti nel tessuto sociale del nostro Paese.

Tuttavia, anche ritenendo che il Costituente avesse fatto riferimento alla cultura intesa quale dimensione appartenente alla vita della comunità – e quindi si fosse riferito agli aspetti intellettuali e artistici della cultura italiana e di quelle minoranze presenti sul territorio al momento dell'entrata in vigore della Costituzione –, questa interpretazione non sarebbe preclusiva ad una *estensione* del concetto di cultura ex art. 9 Cost. alla vita intellettuale e artistica immessa dalle nuove minoranze nel tessuto sociale del Paese²⁴.

Secondo, invece, una accezione in senso antropologico²⁵, il concetto di cultura ex art. 9 Cost. assumerebbe una connotazione ancora più ampia: in una delle attuali e più diffuse definizioni in chiave antropologica, la cultura è infatti una “rete di significati” (*web of significances*)²⁶ che viene fornita alla persona durante tutto il processo di socializzazione in un gruppo umano.

In tale prospettiva, nella cornice di uno Stato democratico pluralista, lo “sviluppo della cultura”, di cui all'art. 9 Cost., andrebbe, senza dubbio, declinato al plurale, ricomprendendo anche le culture minoritarie. In tal senso, la Repubblica sarebbe tenuta ad impegnarsi per tutelare e promuovere la diversità culturale delle minoranze (storiche e nuove) nel quadro del più ampio pluralismo costituzionale declinato, in particolare, nella sua dimensione culturale.

Tanto nella prima accezione (cultura come “*vita intellettuale di una comunità*”), quanto nella seconda accezione (cultura come “*rete di significati*” in senso antropologico), la portata normativa dell'art. 9 Cost abbraccerebbe, pertanto, anche il variegato panorama culturale generato dalla presenza di nuove minoranze, ed è perciò lecito concludere che tale articolo completi il sistema di garanzie predisposto dalla costituzione per i nuovi gruppi minoritari.

Certamente, nel quadro dell'art. 9 Cost., lo sviluppo delle culture minoritarie – come anche quello della cultura maggioritaria – dovrebbe orientarsi sempre sulla base della promozione della persona umana. Come osservato da un'attenta dottrina²⁷, la cultura, per quanto costituisca un elemento di primaria rilevanza per lo sviluppo della personalità, oltre che per il progresso civile, non può mai assurgere, di per sé sola, al rango di *valore superiore alla persona umana*.

²⁴ Sul tema cfr. I. RUGGIU, *Costituzione e multiculturalismo. L'estensibilità delle norme costituzionali su lingua e cultura agli immigrati*, cit.

²⁵ E.B. TYLOR, *Il concetto di cultura. I fondamenti teorici della scienza antropologica*, trad. it., Torino, Einaudi, 1975.

²⁶ C. GEERTZ, *Interpretazione delle culture*, Bologna, il Mulino, 1998, dove l'A. definisce la nuova idea di cultura come rete di significati: «Convinto, con Max Weber, che l'uomo è un animale sospeso in reti di significato che lui stesso ha tessuto, considero la cultura come una di quelle reti, e la sua analisi non come una scienza sperimentale in cerca di leggi, ma come una scienza interpretativa in cerca di significati», 11.

²⁷ F.G. PIZZETTI, *Sostenibilità culturale e ragionevolezza scientifica: nelle scelte “biogiuridiche”: spunti di riflessione*, in P. BILANCIA (a cura di), *Diritti culturali e nuovi modelli di sviluppo*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2016, 96 ss.

5. La tutela delle espressioni culturali delle nuove minoranze: un principio multiculturalista quale declinazione del pluralismo costituzionalmente garantito

Rimanendo nel quadro del legame tra art. 6 Cost. e art. 9, comma 1, Cost., è possibile aprire una ulteriore riflessione con riferimento alla formazione dei nuovi gruppi minoritari nel contesto migratorio: si mette, infatti, in luce che proprio la declinazione del concetto di cultura in accezione plurale, e con riferimento in particolare alla diversità culturale delle nuove minoranze, potrebbe evidenziare l'opportunità di individuare sul piano dell'ordinamento costituzionale, a fronte di cambiamenti strutturali e di portata epocale nel tessuto sociale, un principio *multiculturalista* rimasto ancora inespresso di fronte al fenomeno del multiculturalismo e quale declinazione del pluralismo già costituzionalmente garantito.

Come affermato, la Costituzione italiana appartiene a quelle Costituzioni che non solo non includono i diritti culturali in modo esplicito, ma non ha nemmeno (sino ad ora) costituzionalizzato l'esistenza di un principio multiculturalista²⁸.

In questa prospettiva, il multiculturalismo, inteso come fenomeno sociale, assumerebbe rilevanza sul piano costituzionale non soltanto in accezione *giuridico-descrittiva*, come già messo in luce dalla dottrina, ma anche in accezione *giuridico-prescrittiva*.

Si può sottolineare che la rilevanza *giuridico-descrittiva* del multiculturalismo sarebbe già stata pienamente apprezzata dalla dottrina²⁹ in relazione al carattere strutturale dei flussi migratori: il multiculturalismo si configurerebbe, invero come elemento intrinseco dello Stato costituzionale di diritto.

È, infatti, nel quadro di una mutata composizione del tessuto sociale e di una connotazione dello stesso in termini di eterogeneità culturale che la dottrina ha avanzato la locuzione *Stato multiculturale*³⁰: non tanto ad intendere un'evoluzione della forma di Stato – da declinare nel contesto dello sviluppo storico delle forme di Stato – quanto piuttosto ad indicare, in senso descrittivo, la dimensione strutturale e irreversibile del multiculturalismo come fenomeno sociale, in rapporto all'evoluzione della società.

La rilevanza *giuridico-prescrittiva* del multiculturalismo sul piano dell'ordinamento costituzionale si fonderebbe, invece, sulla sussistenza di un *obbligo* per lo Stato di promuovere e tutelare la multiculturalità.

²⁸ I. RUGGIU, *Il giudice antropologo. Costituzione e tecniche di composizione dei conflitti multiculturali*, cit.; e, dello stesso A., *Il giudice antropologo e il test culturale*, Relazione al Convegno "Il Multiculturalismo e le Corti", Roma, 2-3 ottobre 2015, Biblioteca giuridica della Corte di Cassazione.

²⁹ V. BALDINI, *Lo Stato multiculturale e il mito della Costituzione per valori*, cit.

³⁰ *Ibidem*.

In questa direzione, è stato, altresì, messo in luce che il multiculturalismo potrebbe essere definito anche come un *pluralismo culturale esogeno* e non più un *pluralismo culturale autoctono*³¹, poiché gli elementi culturali introdotti dalla presenza di nuove minoranze in seno alla comunità di consociati risulterebbero estranei al patto costituente posto alle origini dello Stato costituzionale di diritto³².

Occorre, tuttavia, precisare che la dottrina non ha posizione unanime in merito al rapporto tra pluralismo e multiculturalismo³³.

È stato sostenuto³⁴, infatti, che il multiculturalismo sia compatibile con il pluralismo solo se interpretato in chiave descrittiva e che, al contrario, quando il multiculturalismo assume una connotazione prescrittiva, nel quadro di politiche culturali che mirano a promuovere la diversità culturale, esso rischia, invece, di contrapporsi al pluralismo. Questo, poiché, al contrario del pluralismo, il multiculturalismo favorirebbe una eccessiva frammentazione sociale, impedendo una sintesi e ricomposizione delle diversità.

Allo stesso tempo, è stato osservato³⁵ che questa impostazione trascura la caratterizzazione talvolta conflittuale del pluralismo stesso, che non nega la tensione sociale, né tenta di annullarla, ma, al contrario, costituisce la base per la composizione del conflitto³⁶.

³¹ Si veda T. GROPPÌ, *Multiculturalismo 4.0*, cit., 4. Cfr., inoltre, sul tema del rapporto tra pluralismo e multiculturalismo G. SARTORI, *Pluralismo, multiculturalismo e estranei. Saggio sulla società multi-etnica*, cit., 55 ss.; G. ZAGREBELSKY, *La virtù del dubbio*, cit., 111 ss.; A. MORRONE, *Multiculturalismo e Stato costituzionale*, cit., 23 ss.; E. GROSSO, *L'integrazione alla francese: tra assimilazione e differenza*, cit.

³² I. RUGGIU, *Il giudice antropologo e il test culturale*, in *Questione giustizia*, n. 1, 2017, dove l'A. sostiene che «Per apprezzare meglio le differenze tra le accezioni del termine “cultura”, si osservi il contenuto della Costituzione italiana, in cui la parola cultura compare testualmente nei seguenti articoli: 9, 33, 117 e 118. L'art. 33 Cost., parlando di istituzioni di “alta cultura” fa riferimento a quella accezione di cultura quale conoscenza specializzata, tecnica, superiore, che si consegue attraverso un percorso di istruzione ufficiale. L'art. 9 della Costituzione, quando recita: “la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura”, con una interpretazione evolutiva potrebbe, per la sua ampiezza, ritenersi esteso anche alla promozione delle culture altre che oggi formano, con oltre 5 milioni di immigrati, il tessuto sociale italiano, assumendo pertanto anche una connotazione in senso antropologico», 216.

³³ Sempre sul rapporto tra pluralismo e multiculturalismo, si veda anche W. KYMLICKA, *Multicultural citizenship: a liberal theory of minority rights*, cit., 121 ss.

³⁴ Cfr. G. SARTORI, *Pluralismo, multiculturalismo e estranei. Saggio sulla società multi-etnica*, cit., 55 ss. Su posizioni analoghe G. CERRINA FERONI, *Diritto costituzionale e società multiculturale*, cit., 22 ss.

³⁵ Sul tema del rapporto tra pluralismo e multiculturalismo e delle relative posizioni in dottrina, cfr. G. CAVAGGION, *Diritti culturali e modello costituzionale di integrazione*, cit., 206 ss.

³⁶ Cfr. F. BELVISI, *I diritti fondamentali nella società multiculturale*, cit., 3 ss., dove l'A. sottolinea che accanto ad una pluralità sotto il profilo quantitativo, occorre anche riconoscere uguale valore alle diverse culture sotto il profilo qualitativo; M. BELLETTI, *I diritti fondamentali dai contesti liberali a quelli democratico/pluralisti e le molteplici conformazioni dell'eguaglianza nella Costituzione*, in *Id.* (a cura di), *Diritti e Costituzione all'alba del terzo millennio. Liber Amicorum per Roberto Nania*, Torino, Giappichelli, 2025, 49 ss.

6. La diversità culturale dei gruppi minoritari quale patrimonio da conservare

Un ulteriore profilo di interesse che emerge nel quadro del legame tra art. 6 Cost. e art. 9 Cost. riguarda il comma secondo di quest'ultimo articolo e la considerazione della diversità linguistico-culturale quale parte del patrimonio storico e artistico che la Repubblica ha il compito di tutelare³⁷.

In questi termini la diversità culturale e linguistica di cui le nuove minoranze sono portatrici potrebbe, invero, ricadere nella nozione di patrimonio culturale *immateriale* o *intangibile*.

È, in particolare, la *Convenzione UNESCO per la Salvaguardia del patrimonio immateriale dell'umanità* del 2003, ratificata dall'Italia con legge n. 167 del 27 settembre 2007, ad aver esteso il "perimetro" del concetto di patrimonio culturale sino a includervi «le prassi, le rappresentazioni, le espressioni, le conoscenze, il *know-how* – come pure gli strumenti, gli oggetti, i manufatti e spazi culturali associati agli stessi – che le comunità, i gruppi e in alcuni casi gli individui riconoscono in quanto parte del loro patrimonio culturale»³⁸.

Come osservato³⁹, la Convenzione segna il definitivo superamento della nozione di patrimonio culturale "ristretta" e limitata ai beni *materiali* per orientarsi verso una concezione di matrice *antropologica* e dunque inclusiva anche dei beni *immateriali*.

In questa prospettiva, il concetto di patrimonio intangibile assume una connotazione "sociale", fondata, cioè, sul valore *identitario* che esso riveste per le collettività⁴⁰: pertanto, il patrimonio culturale diventa espressione di un'appartenenza ad una comunità e ad una tradizione culturale e diviene espressione delle diversità culturali, ovvero della molteplicità di forme mediante cui le culture dei gruppi e delle società si esprimono. In questa prospettiva, esso assume, peraltro, una connotazione dinamica nel tempo e nello spazio⁴¹, essendo soggetto a continua evoluzione.

³⁷ L'art. 9, comma 2, Cost. afferma che la Repubblica «tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione».

³⁸ Cfr. art. 2, comma 1, *Convenzione Unesco per la Salvaguardia del patrimonio immateriale dell'umanità* (2003).

³⁹ F. FRANCIONI, voce *Beni culturali (dir. int.)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, 702.

⁴⁰ La componente sociale, qualche anno più tardi, sarà valorizzata anche dalla *Convenzione di Faro*, che, accanto alla definizione di patrimonio culturale come «insieme di risorse ereditate dal passato che le popolazioni identificano, indipendentemente da chi ne detenga la proprietà, come riflesso ed espressione dei loro valori, credenze, conoscenze e tradizioni, in continua evoluzione», fornisce quella di "comunità di eredità", intesa come «insieme di persone che attribuisce valore ad aspetti specifici dell'eredità culturale, e che desidera, nel quadro di un'azione pubblica, sostenerli e trasmetterli alle generazioni future». Cfr., sul punto, A. LUPO, *La nozione positiva di patrimonio culturale alla prova del diritto globale*, in *Aedon Rivista di arti e diritto online*, n. 2, 2019.

⁴¹ A. LUPO, *La nozione positiva di patrimonio culturale alla prova del diritto globale*, cit., 111.

Anche nel quadro dell'art. 9, comma 2, Cost.⁴², allora, si potrebbe avanzare una interpretazione *estensiva* del concetto di *patrimonio*, che oggi giorno si arricchisce, senza dubbio, di una componente *materiale* e *immateriale* legata alla cultura di cui le minoranze sono portatrici.

Una sensibile giurisprudenza costituzionale⁴³ ha, inoltre, precisato che alla formazione culturale dei consociati «concorre ogni valore idoneo a sollecitare ed arricchire la loro sensibilità come persone, nonché il perfezionamento della loro personalità ed il progresso anche spirituale oltre che materiale».

In effetti, come osservato⁴⁴, «arte e cultura costituiscono, oltre che elemento caratterizzante l'identità civile italiana, anche una dimensione antropologica fondamentale per la realizzazione dell'individuo, che trova nei principi stabiliti dagli articoli 2 e 3 della Costituzione, cioè nella centralità della persona libera ed eguale». In questa prospettiva, lo sviluppo culturale deve sempre essere orientato, sulla base del principio personalista che anima la Costituzione, alla promozione della persona umana sia come singolo, sia nelle formazioni sociali in cui si situa.

Appare, allora, difficile sostenere che anche la tutela delle espressioni artistiche e culturali minoritarie, quali elementi caratterizzanti l'identità dei gruppi minoritari, non debba concorrere al pieno sviluppo della persona umana, sia nella sua dimensione individuale, sia quale parte del gruppo minoritario e dell'intera comunità di consociati.

7. Tutela della diversità culturale e interesse delle future generazioni

Non si può, poi, trascurare che l'art. 9 Cost., a seguito di modifica avvenuta con legge costituzionale 11 febbraio 2022 n. 1⁴⁵, faccia oggi riferimento ad un interesse delle *future generazioni* per il quale la Repubblica avrebbe il compito di tutelare l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi: si potrebbe allora sostenere, nel quadro del mutamento sociale, che esista un interesse per le future generazioni alla tutela della diversità culturale di cui i nuovi gruppi minoritari sono portatori, intesa quale patrimonio (materiale e immateriale)⁴⁶ da conservare nel tempo.

⁴² Sulla *ratio* dell'articolo, v. F. MERUSTI, *sub art.* 9, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Società Editrice del Foro italiano, 1975, 434 ss.

⁴³ Corte cost., sent. n. 118 del 1990.

⁴⁴ M.A. CABIDDU, *La società del "bellessere" e il suo sistema*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2022.

⁴⁵ Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 «Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente», *Gazzetta ufficiale*, Serie gen. n. 44 del 22 febbraio 2022.

⁴⁶ Sulla distinzione tra patrimonio *materiale* e *immateriale* e relative tutele nell'ordinamento giuridico nazionale, cfr. F. RIMOLI, *Profili costituzionali della tutela del patrimonio culturale*, in E. BATTELLI, B. CORTESE, A. GEMMA, A. MASSARO (a cura di), *Patrimonio culturale. Profili giuridici e tecniche di tutela*, Roma, RomaTre Press, 2017. Cfr., inoltre, per una riflessione più generale sulla tutela del patrimonio culturale, R. MICCÙ, A.L. TARASCO, *Il patrimonio culturale e le sue immagini. Diritto, gestione e nuove tecnologie*, Napoli, Editoriale scientifica, 2022.

Se, infatti, la tutela ambientale è oggi costituzionalmente orientata verso una proiezione intergenerazionale⁴⁷, appare coerente, in un contesto di mutamento sociale e crescente pluralismo culturale, estendere tale logica anche alla salvaguardia della diversità culturale, linguistica e identitaria.

In questa prospettiva, si sottolinea che «le forze centripete dell'unificazione nazionale e della globalizzazione» hanno portato, nel tempo, ad una omogenizzazione culturale e che l'indicatore più potente di questa tendenza è stato proprio individuato nella scomparsa delle lingue minoritarie⁴⁸: secondo i dati UNESCO, tra il 1950 e il 2010 sono scomparse 230 lingue ed oggi un terzo delle circa 1.700 lingue attestate nel mondo conta meno di mille parlanti⁴⁹. Dal momento che la lingua è il principale veicolo per condividere una cultura, l'importanza di una simile erosione linguistica non deve essere trascurata.

In questa visione, la Repubblica, allora, che promuove lo sviluppo della cultura (art. 9, comma 1, Cost.), tutela il patrimonio storico e artistico della Nazione (art. 9, comma 2, Cost.) ed è impegnata nel rispetto delle minoranze linguistiche (art. 6), sarebbe dunque chiamata a sviluppare politiche che assicurino la trasmissione e la valorizzazione della diversità linguistica e culturale, in quanto patrimonio della Nazione, anche in una prospettiva intergenerazionale.

Tale approccio è peraltro in linea con gli indirizzi delle organizzazioni internazionali che da tempo riconoscono la diversità culturale quale bene comune dell'umanità, la cui conservazione è essenziale non solo per la tutela delle identità ma anche per il progresso sostenibile e pacifico delle società.

La *Convenzione per la Salvaguardia del Patrimonio Mondiale dell'Unesco*⁵⁰,

⁴⁷ Sul tema, cfr. A. D'ALOIA, *Costituzione e protezione delle generazioni future*, in *Enc. Dir., Annali*, vol. IX, Milano, 2016; G. MARCHETTI, *Il "principio fondamentale ambientalista" nella prospettiva multilivello e il suo impatto sull'assetto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2025.

⁴⁸ H. DE HAAS, *Migrazioni*, cit., 115 ss.

⁴⁹ C. MOSELEY, *Atlas of the World's Languages in Danger*, UNESCO, Parigi, 2010; K.L. REHG, L. CAMPBELL (a cura di), *The Oxford handbook of endangered Languages*, Oxford, Oxford University Press, 2018.

⁵⁰ Si ricorda che secondo la *Convenzione per la Salvaguardia del Patrimonio Mondiale dell'Unesco* del 1972 sono considerati, all'art. 2, "patrimonio culturale": i monumenti (opere architettoniche, plastiche o pittoriche monumentali, elementi o strutture di carattere archeologico, iscrizioni, grotte e gruppi di elementi di valore universale eccezionale dall'aspetto storico, artistico o scientifico), gli agglomerati (gruppi di costruzioni isolate o riunite che, per la loro architettura, unità o integrazione nel paesaggio hanno valore universale eccezionale dall'aspetto storico, artistico o scientifico), i siti (opere dell'uomo o opere coniugate dell'uomo e della natura, come anche le zone, compresi i siti archeologici, di valore universale eccezionale dall'aspetto storico ed estetico, etnologico o antropologico). Sono, invece, considerati, all'art. 3, "patrimonio naturale": i monumenti naturali costituiti da formazioni fisiche e biologiche o da gruppi di tali formazioni di valore universale eccezionale dall'aspetto estetico o scientifico, le formazioni geologiche e fisiografiche e le zone strettamente delimitate costituenti l'habitat di specie animali e vegetali minacciate, di valore universale eccezionale dall'aspetto scientifico o conservativo, i siti naturali o le zone naturali strettamente delimitate di valore universale eccezionale dall'aspetto scientifico, conservativo o estetico naturale. Cfr. gli artt.

firmata a Parigi nel novembre 1972, ed entrata in vigore nel dicembre 1975, è stato il primo strumento giuridico internazionale a riconoscere e proteggere i beni culturali e naturali al fine di garantirne l'identificazione, la conoscenza, la conservazione e la trasmissione alle generazioni future.

In particolare, poi, la "*Dichiarazione dell'UNESCO sulla diversità culturale*" individua nella diversità culturale un patrimonio comune per l'umanità, affermando, all'art. 1, che «la cultura assume forme diverse attraverso il tempo e lo spazio. Questa diversità si incarna nell'unicità e nella pluralità delle identità dei gruppi e delle società che costituiscono l'umanità (...). In questo senso, è il patrimonio comune dell'umanità e dovrebbe essere riconosciuta e affermata per il bene delle generazioni presenti e future.».

In aggiunta, anche la *Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali*, adottata, in ambito UNESCO, nel 2005⁵¹ sembra seguire l'orientamento secondo cui la diversità culturale sia considerata come un patrimonio da conservare e proteggere per tutta la comunità umana.

In particolare, tale Convenzione presenta i seguenti scopi: a) proteggere e promuovere la diversità delle espressioni culturali; b) creare le condizioni che permettano alle culture di prosperare e interagire liberamente, in modo da arricchirsi reciprocamente; c) promuovere il dialogo interculturale, al fine di garantire a livello internazionale scambi culturali più intensi ed equilibrati, favorendo così il rispetto interculturale e una cultura della pace; d) stimolare l'interculturalità allo scopo di potenziare l'interazione culturale e di costruire un ponte tra i popoli; e) promuovere il rispetto per la diversità delle espressioni culturali e la presa di coscienza del suo valore a livello locale, nazionale e internazionale; f) riaffermare l'importanza della connessione tra cultura e sviluppo per tutti i Paesi, segnatamente per i Paesi in via di sviluppo, e sostenere le misure nazionali e internazionali volte a evidenziare il valore capitale di questo nesso; g) riconoscere la natura specifica delle attività, dei beni e dei servizi culturali quali portatori d'identità, di valori e di significato; h) riaffermare il diritto sovrano degli Stati di conservare, adottare e applicare politiche e misure che ritengono adeguate in materia di protezione e di promozione della diversità delle espressioni culturali sul proprio territorio; i) consolidare la cooperazione e la solidarietà internazionali che poggiano sullo spirito di partenariato, segnatamente allo scopo di accrescere la capacità dei Paesi in via di sviluppo nel proteggere e promuovere la diversità delle espressioni culturali.

All'art. 2 della Convenzione si esplicita, per altro, che «questo patrimonio culturale immateriale, trasmesso di generazione in generazione, è costantemente ricreato dalle comunità e dai gruppi in risposta al loro ambiente, alla loro interazione con la natura e alla loro storia e dà loro un senso d'identità e di continuità,

2 e 3 della *Convenzione per la Salvaguardia del Patrimonio Mondiale dell'Unesco* conclusa a Parigi l'11 novembre 1972.

⁵¹ Cfr. *Convenzione UNESCO sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali*, conclusa a Parigi il 20 ottobre 2005.

promuovendo in tal modo il rispetto per la diversità culturale e la creatività umana».

Ed, infatti, è sempre l'art. 2 a puntualizzare che il c.d. patrimonio culturale immateriale rappresenta una "categoria aperta"⁵², ed è solo a fini esemplificatori, che la Convenzione individua i cinque principali ambiti nei quali "tra l'altro" il patrimonio culturale immateriale si può manifestare, quali: 1) le tradizioni e le espressioni orali, compreso il linguaggio, in quanto veicolo del patrimonio culturale immateriale; 2) le arti dello spettacolo; 3) le consuetudini sociali, gli eventi rituali e festivi; 4) le cognizioni e le prassi relative alla natura e all'universo; 5) l'artigianato tradizionale (art. 2, comma 2).

A completare il quadro internazionale delle politiche culturali, è possibile annoverare infine la *Convention on the Value of Cultural Heritage for Society*, comunemente appellata *Convenzione di Faro* che esplicita all'art. 1 un «diritto a partecipare alla vita culturale»⁵³, rafforzando un nesso "tra cultura e comunità"⁵⁴.

8. La diversità culturale come valore per l'intera comunità: la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *Chapman*

Con riferimento specifico alla possibilità di considerare la diversità culturale come patrimonio da tutelare nell'interesse delle future generazioni interessante è

⁵² V. MANZETTI, *Il patrimonio culturale immateriale tra ordinamento internazionale, europeo e nazionale. Spunti dall'esperienza spagnola*, in *Rivista Nomos*, n. 3, 2018. Per approfondimenti sulla *Convenzione UNESCO sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali* si rinvia tra gli altri a S. OGGIANU, *La disciplina pubblica delle attività artistiche e culturali nella prospettiva del federalismo*, Torino, Giappichelli, 2012, spec. 5-11; M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, *La valorizzazione del patrimonio culturale nel diritto internazionale*, in L. DEGRASSI (a cura di), *Cultura e istituzioni. La valorizzazione dei beni culturali negli ordinamenti giuridici*, Milano, Giuffrè, 2008, 42 ss.

⁵³ Cfr. *Convention on the Value of Cultural Heritage for Society*, Articolo 1 – Obiettivi della Convenzione: «Le Parti della presente Convenzione convengono nel: riconoscere che il diritto all'eredità culturale è inerente al diritto a partecipare alla vita culturale, così come definito nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo; riconoscere una responsabilità individuale e collettiva nei confronti dell'eredità culturale; sottolineare che la conservazione dell'eredità culturale, ed il suo uso sostenibile, hanno come obiettivo lo sviluppo umano e la qualità della vita; prendere le misure necessarie per applicare le disposizioni di questa Convenzione riguardo: al ruolo dell'eredità culturale nella costruzione di una società pacifica e democratica, nei processi di sviluppo sostenibile e nella promozione della diversità culturale; a una maggiore sinergia di competenze fra tutti gli attori pubblici, istituzionale privati coinvolti».

⁵⁴ La Convenzione è composta da un preambolo e da quaranta articoli, suddivisi in nove sezioni: Sez. 1: *Norme generali* (artt. 1-3), Sez. 2: *Organi della Convenzione* (artt. 4-10), Sez. 3: *Salvaguardia del patrimonio culturale immateriale a livello nazionale* (artt. 11-15), Sez. 4: *Salvaguardia del patrimonio culturale immateriale a livello internazionale* (artt. 16-18), Sez. 5: *Cooperazione e assistenza internazionali* (artt. 19-24), Sez. 6: *Fondo per il patrimonio culturale immateriale* (art. 25-28), Sez. 7: *Rapporti* (artt. 29-30), Sez. 8: *Disposizioni transitorie* (art. 31) e Sez. 9: *Disposizioni finali* (artt. 32-40).

una sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 2001: nel caso *Chapman*⁵⁵, infatti, una donna rom rivendica il diritto ad installare la propria roulotte in un pezzo di terra che lei stessa aveva comprato. La donna, infatti, viaggiava per parte dell'anno, ma per consentire ai figli di frequentare la scuola aveva scelto una vita parzialmente sedentaria.

Dunque, non volendo installare la propria roulotte in due campi nomadi dove si erano verificati episodi violenti, la signora *Chapman* richiedeva di poter salvaguardare la propria identità rom installando la roulotte nella sua proprietà, scontrandosi però con una dichiarazione di particolare pregio paesaggistico della zona.

In questa sentenza la Corte europea dei diritti dell'uomo ritiene che la vita in caravan faccia parte integrante dell'identità rom, poiché essa si inserisce nella lunga tradizione di viaggio seguita dalla minoranza cui essa appartiene. È questo il caso per cui numerosi rom non vivono più una vita totalmente nomade, ma si stabiliscono sempre con maggior frequenza per lungo periodo in uno stesso luogo al fine, per esempio, di agevolare l'istruzione dei figli. Richiamando l'art. 8 della Convenzione che protegge la vita privata e familiare, la Corte include nella tutela prevista anche quegli stili di vita appartenenti a minoranze culturali, stabilendo che proprio sulla base di tale articolo esista l'obbligo di una tutela positiva delle minoranze in capo agli Stati, i quali sono tenuti ad intervenire predisponendo misure ad hoc volte a facilitare lo stile di vita delle minoranze.

L'elemento più significativo della decisione, però, risiede nel fatto che la *ratio* della protezione non sia soltanto incentrata sulla tutela della minoranza. La Corte, infatti, considera la diversità culturale come *una sorta di bene pubblico da tutelare*, non soltanto a protezione della minoranza rom, ma per l'intera comunità. Tale argomento viene così strutturato dalla Corte: «esiste un consenso internazionale tra gli Stati del Consiglio d'Europa a riconoscere i speciali bisogni delle minoranze e un obbligo di proteggere la loro sicurezza, identità e stile di vita (...) non solo allo scopo di salvaguardare gli interessi delle minoranze stesse, ma per preservare una diversità culturale che ha valore per l'intera comunità»⁵⁶.

La decisione della Corte sembra, allora, sotto questo profilo, aprire le porte al superamento del riconoscimento della diversità culturale solo allo scopo di proteggere una minoranza, ma a favore della intera comunità⁵⁷, intendendo la diversità culturale come un nuovo ed inclusivo valore.

⁵⁵ ECHR, *Chapman v. the United Kingdom*: 292(112), 18 January 2001.

⁵⁶ In particolare, la Corte afferma che «The Court observes that there may be said to be an emerging international consensus amongst the Contracting States of the Council of Europe recognising the special needs of minorities and an obligation to protect their security, identity and lifestyle (see paragraphs 55-59 above, in particular the Framework Convention for the Protection of National Minorities), not only for the purpose of safeguarding the interests of the minorities themselves but to preserve a cultural diversity of value to the whole community». Cfr. ECHR, *Chapman v. the United Kingdom*: 292(112), 18 January 2001, par. 93.

⁵⁷ Cfr. *Report on non-citizens and minority rights*, European Commission for democracy through law (Venice Commission), Strasbourg, 18 January 2007.

In particolare, il riferimento della Corte alla presenza di un consenso internazionale tra gli Stati del Consiglio d'Europa a proteggere l'identità e lo stile di vita delle minoranze come "valore" per l'intera comunità dovrebbe, innanzitutto, condurre ad una riflessione, a livello nazionale, sulla presenza o meno di una effettiva protezione della diversità culturale dei gruppi minoritari e di politiche che valorizzino la diversità culturale come risorsa e non come minaccia per la perdita dell'identità nazionale.

Si sottolinea, a tale proposito, che l'adesione dell'Italia alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo comporti un vincolo non solo del rispetto della Convenzione stessa, compreso l'art. 8 – attraverso cui la Corte di Strasburgo trova il fondamento per una tutela di quegli stili di vita appartenenti a minoranze culturali, stabilendo che proprio sulla base di tale articolo esista l'obbligo di una tutela positiva delle minoranze in capo agli Stati – ma anche un vincolo interpretativo alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, gravante su tutti i giudici nazionali, compresi i giudici costituzionali.

9. Il rispetto dei diritti delle minoranze come "valore" su cui si fonda l'ordinamento europeo

Anche l'Unione europea, con il Trattato di Lisbona, che ha reso vincolante la Carta dei diritti dell'Unione europea, si è orientata nel considerare la protezione dei diritti delle minoranze come *valore* su cui si fonda l'ordinamento europeo insieme al rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani⁵⁸.

In ambito europeo, si riscontra, in particolare, un'evoluzione in tema di protezione delle minoranze e della loro diversità culturale intesa come "valore" condiviso dagli Stati Membri, sui si fonda l'ordinamento europeo.

A partire dal Trattato di Amsterdam, infatti, la protezione dei gruppi minoritari era sempre stata ricompresa nel divieto di discriminazione. Si trattava, dunque, di una tutela negativa dei gruppi minoritari, che si fondava, in particolare, sull'art. 13 dello stesso.

L'art. 13 del Trattato affermava, infatti, che «Fatte salve le altre disposizioni del presente trattato e nell'ambito delle competenze da esso conferite alla Comunità, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica,

⁵⁸ Cfr. art. 2 TUE: «L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini».

la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali»⁵⁹.

Solo alla fine degli anni '90, la Corte di Giustizia ha deciso che la tutela delle minoranze poteva costituire uno scopo legittimo ai sensi del diritto comunitario, stabilendo in due pronunce⁶⁰ che una normativa che permette ad una minoranza nazionale l'utilizzo della lingua nei procedimenti penali, vietando tale diritto ai cittadini degli altri Stati membri della stessa lingua, è contraria al diritto dell'Unione; e che un'impresa privata non può imporre come condizione di assunzione il possesso di un attestato di bilinguismo che è unicamente rilasciato da una provincia dell'Unione.

Con il Trattato di Lisbona, la tutela delle minoranze è stata, poi, inclusa nell'art. 2 TUE, dove si afferma che il rispetto dei diritti umani, compresi quelli delle persone appartenenti alle minoranze, costituisce uno dei valori su cui l'Unione si fonda e che è comune agli Stati membri⁶¹.

Per quanto riguarda, invece, la Carta dei diritti dell'Unione, resa vincolante dal Trattato di Lisbona, non viene previsto un diritto "autonomo" di tutela delle minoranze, ma si ricomprende nel divieto di discriminazione anche l'appartenenza ad una minoranza nazionale. Dunque, è possibile mettere in luce che, se nei Trattati si afferma il riconoscimento del rispetto dei diritti delle minoranze quale valore su cui l'Unione si fonda, nella Carta dei diritti l'Unione la protezione delle minoranze viene ricompresa nel divieto di discriminazione, ovvero in una tutela "negativa" dei gruppi minoritari.

Rispetto alla protezione delle nuove minoranze, tuttavia, potrebbe avere una portata innovativa l'art. 22 della Carta, che sancisce il rispetto per la diversità culturale, religiosa e linguistica.

⁵⁹ Tali criteri, definiti nel corso del *Consiglio Europeo di Copenaghen* del 1993, sono: la presenza di istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, lo stato di diritto, i diritti dell'uomo, il rispetto delle minoranze e la loro tutela; l'esistenza di un'economia di mercato affidabile e la capacità di far fronte alle forze del mercato e alla pressione concorrenziale all'interno dell'Unione; l'attitudine necessaria per accettare gli obblighi derivanti dall'adesione e, segnatamente, la capacità di attuare efficacemente le norme, le regole e le politiche che formano il corpo della legislazione dell'UE (l'«acquis»), nonché l'adesione agli obiettivi dell'unione politica, economica e monetaria. Cfr. il Documento «Conclusioni della Presidenza – Copenaghen, 21-22 giugno 1993», disponibile sulla pagina web del Consiglio Europeo.

⁶⁰ Vedi casi 274/96, *Franz e Bickel*, raccolta I, 7637 e 281/99, *Angonese*, raccolta I, 4139. Sulle sentenze vedi il commento di F. PALERMO, *Autonomia e tutela minoritaria al vaglio della giurisprudenza costituzionale ed europea. Una riflessione sulla dimensione territoriale e personale dell'autonomia trentina e sudtirolese*, in *Informator*, n. 1, 1999.

⁶¹ Art. 2 TUE: «L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini». Si rinvia, per un approfondimento sul tema, a R. TONIATTI, *La tutela delle minoranze linguistiche nello spazio costituzionale europeo*, cit.; si veda anche M.C. CARTA, *La tutela delle minoranze: i principi ispiratori della Risoluzione del Parlamento europeo del 13 novembre 2018*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2019, 120.

Da una parte, sebbene già nel preambolo della Carta si affermi che «l'Unione contribuisce al mantenimento di questi valori comuni, nel rispetto della diversità delle culture e delle tradizioni dei popoli europei, dell'identità nazionale degli Stati membri e dell'ordinamento dei loro pubblici poteri a livello nazionale, regionale e locale; essa cerca di promuovere uno sviluppo equilibrato e sostenibile e assicura la libera circolazione delle persone, dei beni, dei servizi e dei capitali nonché la libertà di stabilimento», è presumibile che la diversità culturale protetta dall'art. 22 della Carta faccia riferimento ad una diversità culturale interna agli Stati Membri e non alla cultura delle minoranze extra-europee.

Mancano invece espliciti riferimenti all'esistenza di un vero e proprio "diritto alla diversità culturale", che non risulta in ogni caso menzionato fra i diritti fondamentali: l'art. 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea si limita invero a proclamare che «l'Unione rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica».

Tale articolo, secondo la nota esplicativa relativa alla Carta dei diritti fondamentali⁶², si basa sull'art. 6 del trattato sull'Unione europea e l'art. 3, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea, per cui l'Unione «rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo», nonché sull'art. 167, paragrafi 1 e 4 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, relativi alla cultura, secondo cui «L'Unione contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune» e «L'Unione tiene conto degli aspetti culturali nell'azione che svolge a norma di altre disposizioni dei trattati, in particolare ai fini di rispettare e promuovere la diversità delle sue culture».

Inoltre, l'articolo si ispira alla dichiarazione n. 11 allegata all'Atto finale del trattato di Amsterdam sullo status delle chiese e delle organizzazioni non confessionali, ripreso nell'art. 17 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, secondo cui «1. L'Unione rispetta e non pregiudica lo status di cui le chiese e le associazioni o comunità religiose godono negli Stati membri in virtù del diritto nazionale. 2. L'Unione rispetta ugualmente lo status di cui godono, in virtù del diritto nazionale, le organizzazioni filosofiche e non confessionali. 3. Riconoscendone l'identità e il contributo specifico, l'Unione mantiene un dialogo aperto, trasparente e regolare con tali chiese e organizzazioni».

Se il rispetto per la diversità viene riferito unicamente alle tradizioni culturali, religiose e linguistiche nazionali, allora l'art. 22 risulterebbe legato soprattutto alla volontà, da parte degli Stati membri di voler proteggere la propria dimensione identitaria.

Tuttavia, dall'altra parte, l'art. 22 potrebbe essere interpretato in modo *estensivo*, non soltanto con riferimento alla dimensione interna degli Stati, dove la problematica delle minoranze tende a legarsi al contesto nazionale, quanto piuttosto,

⁶² Cfr. il Documento «Note esplicative relative alla Carta dei diritti fondamentali», *Gazzetta ufficiale*, 2007/C 303/02 del 14 dicembre 2007.

al superamento della dimensione di Stato-nazione, per valorizzare il multiculturalismo, inteso quale fenomeno, che caratterizza, seppur in modo diverso, tutti gli Stati dell'Unione europea.

Pertanto, come è stato autorevolmente affermato, l'applicazione di tale articolo non dovrebbe limitarsi alle culture europee *stricto sensu*, dovendo, invece, essere inteso anche come presupposto di apertura alle culture "altre", extraeuropee, anche alla luce dei valori espressi nell'art. 2 del TUE⁶³.

⁶³ Sul tema, F. RIMOLI, *Profili costituzionali della tutela del patrimonio culturale*, cit. Cfr. inoltre M. AINIS., *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, cit. Sul tema della tutela costituzionale dei beni culturali, cfr., *ex multis*, F. SANTORO PASSARELLI, *I beni della cultura secondo la Costituzione*, in *Studi per il XX Anniversario dell'Assemblea costituente*, Firenze, Vallecchi, 1969; F. MERUSI, *Sub art. 9*, cit., 452; ID., *Significato e portata dell'art. 9 della costituzione*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale: scritti in onore di C. Mortati*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1977, 806 ss.

PARTE SECONDA

*Modello costituzionale
di tutela delle nuove minoranze
e integrazione interculturale*

Capitolo V

L'implementazione della tutela costituzionale delle nuove minoranze: un modello di integrazione interculturale

SOMMARIO: 1. L'implementazione di un modello di tutela delle nuove minoranze nel quadro delle politiche di integrazione. – 1.1. Un superamento dei modelli storici di integrazione in Europa. – 2. Un modello di integrazione interculturale. – 3. Un modello di governance interculturale multilivello: il ruolo degli enti locali. – 4. Il rispetto del “nucleo essenziale” della Costituzione quale limite posto al Legislatore nell'elaborazione di un modello interculturale di integrazione e l'istituto della mediazione linguistico-culturale.

1. L'implementazione di un modello di tutela delle nuove minoranze nel quadro delle politiche di integrazione

Dopo aver delineato un modello di tutela delle nuove minoranze nel quadro costituzionale, sulla base di una lettura evolutiva dell'art. 6 della Costituzione ed aver evidenziato il legame che intercorre con gli artt. 2, 3 e 9 Cost., la presente trattazione si propone ora di individuare, nell'ambito dei cosiddetti modelli di integrazione¹, quello che risulta maggiormente idoneo ad un'implementazione di un modello di tutela dei nuovi gruppi minoritari che sia costituzionalmente orientato e che possa coniugare le esigenze di tutela e valorizzazione della diversità linguistico-culturale delle nuove minoranze – in attuazione del dettato costituzionale – con gli obiettivi di coesione sociale e di unità della comunità politica, considerati presupposti imprescindibili per l'esistenza stessa dello Stato.

Si ricorda, infatti, che, a differenza delle minoranze di antico insediamento, la presenza di nuove minoranze non solleva solo un tema di riconoscimento identitario, ma anche di inclusione sociale, economica, linguistica e culturale nel Paese

¹ I modelli di integrazione possono essere intesi come l'insieme di quelle politiche di gestione della diversità, caratterizzate da un *quantum* minimo di organicità, da un disegno sufficientemente coerente del Legislatore, attuato per un periodo sufficiente di tempo. Sulla definizione di "modelli di integrazione" e sulla relativa classificazione, cfr. G. CAVAGGION, *Diritti culturali e modello costituzionale di integrazione*, cit., 150 ss.

di accoglienza. L'esigenza di tutelare le specificità culturali si intreccia, invero, con la necessità di valorizzare la diversità linguistico-culturale in una prospettiva che favorisca la pacifica convivenza e il reciproco riconoscimento: in altri termini, una prospettiva che intreccia, inevitabilmente, il tema dell'integrazione.

In effetti, in accordo con i principi espressi dalla Carta costituzionale, non solo ogni intervento del legislatore in attuazione del modello costituzionale di tutela delle minoranze dovrebbe essere sempre finalizzato alla *promozione della persona umana* e alla valorizzazione della sua identità linguistico-culturale come singolo e in ogni formazione sociale, sino alla formazione sociale più estesa, ovvero la Repubblica intesa quale complessiva comunità di consociati, ma al contempo, tale valorizzazione dovrebbe sempre bilanciarsi con il rispetto del principio di unità e indivisibilità della Repubblica, come sancito dall'art. 5 Cost., che tutela anche l'integrità e l'unità dell'ordinamento statale².

Peraltro, come affermato da una recente giurisprudenza costituzionale, secondo una prospettiva che lega il principio di unità e indivisibilità della Repubblica non solo al pluralismo politico-territoriale, ma anche ad una dimensione culturale-identitaria della comunità politica, mettendo in luce la tensione tra pluralismo nelle sue varie declinazioni e unità del popolo, «La nostra democrazia costituzionale si basa sulla compresenza e sulla dialettica di pluralismo e unità, che può essere mantenuta solamente se le molteplici formazioni politiche e sociali e le singole persone, in cui si articola il “popolo come molteplicità”, convergono su un nucleo di valori condivisi che fanno dell'Italia una comunità politica con una sua identità collettiva»³. A tale fine, giova, sin d'ora, precisare che l'impiego del termine “integrazione” – non sempre chiaro e di difficile definizione⁴ – potrebbe prestarsi ad equivoci ed incomprensioni, nella misura in cui esso rischia di evocare, anche implicitamente, un cosiddetto modello *assimilazionista*, sottintendendo che ogni politica di gestione del pluralismo culturale debba necessariamente orientarsi verso l'obiettivo dell'omologazione alla cultura maggioritaria.

Tuttavia, il concetto di *integrazione* non è necessariamente da interpretarsi nel senso dell'assimilazionismo, ma può acquisire connotazioni e declinazioni diverse⁵. Esso può, infatti, assumere una configurazione tanto restrittiva, mirata a contenere il fenomeno del pluralismo culturale, spesso percepito come eccessivo o

² Cfr. R. BIFULCO, *Art. 5*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006; F. PIZZOLATO, *L'unità del popolo e le autonomie: un problema storico*, in G. COCCO, S. LA PORTA (a cura di), *Il pendolo delle autonomie, tra aspirazioni federalistiche e tentazioni di semplificazione. Scritti in onore di Anna Marzanati*, Milano, Giuffrè, 2018.

³ Corte Cost., sentenza n.192/2024. Per un commento approfondito sulla sentenza, si veda in dottrina G. CAVAGGION, *I diritti della maggioranza nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., dove l'A. sottolinea come «Le implicazioni di tale argomento, se portato alle sue estreme conseguenze, sono potenzialmente dirompenti con riferimento alla configurazione del principio pluralista nell'ordinamento costituzionale», 252.

⁴ F. PALERMO, *Diritto comparato dei gruppi e delle minoranze*, cit., 25 ss.

⁵ M. AMBROSINI, *Il multiculturalismo è finito? Le esperienze europee di integrazione degli immigrati*, cit., 350 ss.

disgregante, quanto espansiva, volta, invece, ad accogliere e valorizzare le istanze culturali delle nuove minoranze, riconoscendo e tutelando i relativi diritti⁶.

Per inquadrare, allora, il tema dell'integrazione nella cornice dell'attuazione della tutela costituzionale delle nuove minoranze, occorre, innanzitutto, rilevare come, a differenza di alcuni Stati europei, in particolare quelli con una consolidata tradizione coloniale che hanno già adottato politiche strutturate di gestione del multiculturalismo, l'Italia non si sia ancora dotata di un vero e proprio modello di integrazione: soprattutto in una prima fase di regolazione del fenomeno migratorio, i tentativi di regolamentare la materia dell'immigrazione sono stati prevalentemente influenzati da spinte sovranazionali e internazionali, ponendo scarsa attenzione al tema dell'integrazione e della valorizzazione della componente identitaria delle minoranze⁷.

Il Legislatore nazionale raramente si è fatto promotore di politiche proattive e di ampio respiro finalizzate a promuovere la diversità culturale delle nuove minoranze⁸, trovandosi piuttosto nella posizione di dover *adeguare* la normativa nazionale a obblighi sovranazionali, ed orientando le proprie politiche nel senso dell'assimilazione alla lingua e alla cultura dominante⁹.

⁶ G. CAVAGGION, *Diritti culturali e modello costituzionale di integrazione*, cit., p. 150 ss.

⁷ Cfr. sul punto E. ROSSI, *Immigrazione e diritti a quattordici anni dalla legge Turco-Napolitano*, in E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNNA (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, il Mulino, 2013.

⁸ Cfr. sul tema, *ex multis*, P. BONETTI, *I profili generali della normativa italiana sugli stranieri del 1998*, cit., 40 ss.; F. SCUTO, *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell'immigrazione irregolare*, cit.; E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNNA (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, cit.; F. BILANCIA, *La reciproca interferenza tra diritto di residenza e fruizione delle prestazioni sociali in relazione alla libertà di circolazione e soggiorno dei cittadini stranieri*, in *Giur. cost.*, fasc. 4/2018, 1742 ss.; F. DAL CANTO, *Brevi note in tema di rilevanza della questione di costituzionalità dell'art. 14, commi 4 e 5, del T.U. in materia di immigrazione (d.lgs. n. 286 del 1998)*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO (a cura di), *Stranieri tra i diritti*, Torino, 2001, 63 ss.; A. PATRONI GRIFFI, *I diritti dello straniero tra Costituzione e politiche regionali*, in L. CHIEFFI (a cura di), *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Padova, Cedam, 1999.

⁹ Sulle problematiche concernenti l'apprendimento della lingua del Paese di immigrazione da parte dei migranti, si veda B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Atti del XXIV Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti. Cagliari, 16-17 ottobre 2009, Napoli, Jovene, 2010, 172; M. RUSSO SPENA, V. CARBONE, *A misura di integrazione. L'accordo ed il Piano per l'integrazione nel sistema delle politiche migratorie*, in ID. (a cura di), *Il dovere di integrarsi. Cittadinanze oltre il logos multiculturalista*, Roma, Armando, 2014, 31 ss.; F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNNA, *L'accordo di integrazione ovvero l'integrazione per legge. I riflessi sulle politiche regionali e locali*, cit., 253 ss.

Si segnala, inoltre, che il sistema di accoglienza attualmente vigente, istituzionalizzato dal d.lgs. n. 142 del 2015, poi modificato da una serie di decreti legge intervenuti successivamente e a più riprese, ha presentato delle criticità proprio in merito al tema dell'integrazione: in particolare, d.l. n. 113 del 2018 (cosiddetto "decreto sicurezza e immigrazione") aveva inizialmente introdotto un sistema binario di accoglienza, nell'ambito del quale venivano previste collocazioni differenziate in base allo status giuridico in termini di tipologia di strutture e servizi erogati, con riferimento anche

Un'eccezione a tale impostazione è stata rappresentata dalla legge n. 40 del 6 marzo 1998, nota come "Legge Turco-Napolitano"¹⁰: questo provvedimento aveva costituito un primo (e unico) tentativo *organico* di disciplinare la materia dell'immigrazione, svincolato da logiche emergenziali¹¹.

Esso regolamentava sia la condizione giuridica dello straniero sia i meccanismi di ingresso e di espulsione¹², soffermandosi anche su alcuni aspetti relativi all'*integrazione* degli stranieri nella società italiana.

In particolare, il titolo V della legge prevedeva l'istituzione di una Commissione per le politiche di integrazione – oggi sciolta – che avrebbe dovuto predisporre per il Governo, anche ai fini dell'obbligo di riferire al Parlamento, il rapporto annuale sullo stato di attuazione delle politiche per l'integrazione; formulare proposte di interventi di adeguamento di tali politiche e fornire risposta a quesiti posti dal Governo concernenti le politiche per l'immigrazione.

La Commissione aveva, inoltre, elaborato, un «modello di integrazione ragionevole»¹³, basato sul concetto di *interazione* e costruito attorno a quattro punti:

ai percorsi di *integrazione*. Per tutti i richiedenti di protezione internazionale, l'accoglienza avveniva in strutture governative con la garanzia di servizi base che riguardavano il vitto, l'alloggio e la fornitura di beni essenziali, una minima assistenza sociale e una mediazione culturale, mentre non vi era alcun intervento volto all'integrazione (per esempio, l'insegnamento della lingua italiana e la formazione per agevolare l'accesso al mondo del lavoro). Per i titolari di protezione internazionale (nonché i minori stranieri non accompagnati e altre categorie di soggetti) veniva invece riservato l'accesso ai servizi di accoglienza e integrazione prestati dagli enti locali nell'ambito del Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati. Il successivo d.l. n. 130 del 2020 aveva invece modificato tale sistema, introducendo un sistema unico che faceva propria l'interconnessione stretta tra sistema di accoglienza e integrazione, quali elementi inscindibili di un percorso unico. Tuttavia, il recente decreto-legge n. 1 del 2 gennaio 2024, convertito con modificazioni dalla legge n. 15 del 24 febbraio (il cosiddetto decreto "Cutro", che ha introdotto disposizioni volte a limitare l'attività di soccorso in mare delle navi di organizzazioni non governative), ha riproposto, nuovamente, una logica binaria: misure di accoglienza di base per il tempo – che può essere, tuttavia, anche lungo e durare mesi – nel quale il richiedente asilo è in attesa di una pronuncia sulla sua istanza; misure d'integrazione per il tempo invece successivo alla decisione recepita ed orientate ad avviare percorsi di integrazione. Si ritorna così al modello di cui previsto dal precedente d.l. n. 113 del 2018, posticipando e, quindi, ritardando quelle prime misure utili ad avviare un processo d'integrazione. Cfr. sul tema M. BENVENUTI, *La protezione internazionale degli stranieri in Italia. Uno studio integrato sull'applicazione dei decreti di recepimento delle direttive europee sull'accoglienza, sulle qualifiche e sulle procedure*, Napoli, Jovene, 2011.

¹⁰ Si vedano in questo senso E. ROSSI, *Immigrazione e diritti a quattordici anni dalla legge Turco-Napolitano*, cit., F. SCUTO, *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell'immigrazione irregolare*, cit., 192.

¹¹ M. VRENNÀ, F. BIONDI DAL MONTE, *L'emergenza "strutturale". Alcune riflessioni a margine degli sbarchi dei migranti provenienti dal Nord Africa*, in *www.asgi.it*, 21 aprile 2011.

¹² Per un approfondimento, se veda P. BONETTI, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2-3, 2002. Dello stesso autore, *Diritti fondamentali degli stranieri*, cit.

¹³ G. ZINCONE, *Introduzione e sintesi. Un modello di integrazione ragionevole*, in ID. (a cura di), *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia, Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati*, Bologna, il Mulino, 2000.

la necessità di sviluppare un'interazione positiva e fondata sul rispetto delle regole comuni; il rispetto dell'integrità della persona, anche per gli stranieri irregolari, attraverso la tutela dei diritti fondamentali; l'interazione basata sul pluralismo e la comunicazione, favorendo il rispetto delle diversità culturali, destinando fondi all'insegnamento della lingua d'origine ed evitando le chiusure comunitarie; la partecipazione alla vita politica del Paese da parte dei non cittadini attraverso il diritto di voto alle elezioni amministrative.

Nel *Primo Rapporto della Commissione sull'integrazione degli immigrati in Italia*¹⁴ venivano, poi, esplicitati, quali obiettivi l'integrazione dovesse raggiungere, specificando come una pacifica convivenza richiede «che nessun gruppo percepisca l'altro come una fonte di comportamenti e atteggiamenti nocivi per la propria integrità e buona vita»¹⁵.

Il modello elaborato dalla Commissione concepiva l'integrazione come un percorso *bidirezionale e reciproco*, favorendo l'inserimento degli stranieri nella società e valorizzando, al contempo, anche la diversità culturale e linguistica, ad esempio attraverso fondi destinati all'insegnamento delle lingue d'origine.

Si rileva, peraltro, che anche una parte della dottrina ha fatto riferimento al concetto di *interazione* fra culture diverse in una prospettiva giuspubblicistica, sostenendo che, di fronte alla sfida di portata globale propria del multiculturalismo, l'interazione sarebbe l'unica strategia che permetta di sfuggire «all'insidia dei radicalismi, quali, per un verso, la separazione, generatrice di “mera coesistenza senza convivenza” e per altro verso, l'integrazione, mirante alla costruzione della società omogenea»¹⁶.

Secondo tale approccio, l'interazione, partendo dal riconoscimento delle diversità, anzi valorizzandole come elemento di potenziale ricchezza comune, «si dimostra anche aperta all'evoluzione e alle reciproche influenze, in vista di un orizzonte umano comune»¹⁷.

Sebbene tale modello possa essere considerato con favore, sia rispetto ad una interpretazione del concetto di integrazione come percorso bidirezionale e reciproco e non mera assimilazione verso la cultura ospitante, sia rispetto a quei processi che l'interazione fra culture può innescare positivamente, nel senso della collaborazione e cooperazione, si ritiene tuttavia che guardare ad un modello di

¹⁴ G. ZINCONI (a cura di), *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia, Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati*, Bologna, il Mulino, 2000.

¹⁵ *Ibidem*, 4.

¹⁶ G. ZAGREBELSKY, *La virtù del dubbio*, cit., p. 111

¹⁷ In questa prospettiva, è stato osservato inoltre che il postulato dell'interazione si fonderebbe sulla necessità e capacità delle culture di entrare in rapporto, per definire sé stesse (e quindi difendersi dall'assimilazione) ma anche dalla disponibilità a costruire insieme e, eventualmente, a imparare l'una dall'altra. Pertanto, favorire l'interazione fra culture diverse permetterebbe tanto alle nuove minoranze quanto alla maggioranza stessa, portatrice della cultura più largamente diffusa, di riconoscersi come competitori-collaboratori senza rinunciare a priori ai propri ideali e valori. Cfr. in particolare, G. ZAGREBELSKY, *La virtù del dubbio*, cit.

integrazione solo dalla prospettiva dell'interazione risulti, almeno parzialmente, riduttivo: tanto rispetto all'orizzonte complesso e più ampio dello scambio e del confronto fra culture, volto a sviluppare quella trama di relazioni sociali che è funzionale a definire la dimensione identitaria dell'individuo e della collettività; quanto rispetto alla necessità di garantire un certo grado di coesione sociale e unità della comunità politica, nell'ottica di un equilibrio tra diversità e unità.

In altri termini, l'interazione non comporterebbe, necessariamente e automaticamente, né un processo di scambio e confronto di vedute che possa essere funzionale alla promozione e allo sviluppo della persona umana, né contribuirebbe a quella coesione a cui invece un processo di integrazione deve necessariamente tendere al fine di garantire l'unità (e con essa, l'esistenza) della comunità politica.

Occorre, poi, sottolineare che la normativa organica introdotta dalla legge n. 40/1998 non ha mai trovato piena applicazione nell'ordinamento, essendo stata radicalmente modificata dalla legge n. 189 del 30 luglio 2002. Quest'ultima ha introdotto una serie di revisioni in senso restrittivo sia riguardo al fenomeno dell'immigrazione irregolare, inasprendo le misure repressive, sia in relazione agli ingressi regolari, rendendo più difficile l'ottenimento di un permesso di soggiorno e senza affrontare il tema delle politiche di *integrazione*¹⁸.

Successivamente, anche la legge n. 94 del 15 luglio 2009 ha operato un'ulteriore stretta sull'immigrazione irregolare, introducendo misure come il reato di immigrazione clandestina e ulteriori norme repressive¹⁹.

1.1. Un superamento dei modelli storici di integrazione in Europa

Accanto, poi, all'assenza di un modello di integrazione nel nostro Paese - e a fronte di una profonda disomogeneità della disciplina vigente -, si mette in luce che i principali modelli *storici* di integrazione in Europa - multiculturalista, da una parte, e assimilazionista, dall'altra parte - non hanno portato a dei risultati significativi in termini di inclusione sociale, coesione e miglioramento delle condizioni di vita degli stranieri.

Da una parte, invero, la Gran Bretagna ha costruito un proprio modello di integrazione attorno al principio di "uguaglianza delle differenze"²⁰, promuovendo fin

¹⁸ Cfr. sul tema F. SCUTO, *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell'immigrazione irregolare*, cit., F. BIONDI DAL MONTE, *La disciplina del diritto d'asilo tra accoglienza ed emergenza. Il quadro italiano*, in J. WOELK, F. GUELLA, G. PELACANI (a cura di), *Modelli di disciplina dell'accoglienza nell'"emergenza immigrazione"*. *La situazione dei richiedenti asilo dal diritto internazionale a quello regionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, 76 ss.

¹⁹ P. BONETTI, *I profili generali della normativa italiana sugli stranieri del 1998*, cit., 40 ss. Cfr., anche G. CAVAGGION, *Diritti culturali e modello interculturale di integrazione*, cit., 238.

²⁰ C. MARTINELLI, *Il modello di integrazione della Gran Bretagna*, cit., 9 ss. Cfr., per un approfondimento sul modello cosiddetto *multiculturalista* in Gran Bretagna, anche G. CAVAGGION,

dagli anni Settanta del Novecento delle politiche di riconoscimento della diversità culturale che hanno condotto ad un trattamento giuridico differenziato delle minoranze etnico-culturali.

Un caso emblematico di intervento legislativo volto a garantire l'effettivo esercizio della libertà religiosa è stato, infatti, costituito da una serie di normative adottate nel Regno Unito con riferimento alla comunità sikh. In tale prospettiva, ad esempio, il *Motor-Cycle Crash Helmets (Religious Exemption) Act* del 1976 ha introdotto una deroga specifica all'obbligo generalizzato di indossare il casco durante la guida di motocicli, esentando i soggetti sikh che, per ragioni religiose, devono portare il turbante, indumento che non può essere rimosso senza compromettere l'osservanza della propria fede.

Similmente, il Legislatore britannico è intervenuto in ambito lavorativo, attraverso gli articoli 11 e 12 dell'*Employment Act* del 1989, successivamente integrati dall'art. 6 del *Deregulation Act* del 2015, al fine di esonerare i lavoratori sikh dall'obbligo di utilizzo del casco protettivo nei cantieri o in altri contesti occupazionali, sempre in considerazione dell'impossibilità di conciliare tale obbligo con l'uso continuativo del turbante imposto dai precetti religiosi.

Sul tema, poi, più specifico dei diritti linguistici nei confronti delle nuove minoranze, l'impostazione seguita si è caratterizzata per l'introduzione di forme di accomodamento delle esigenze linguistiche espresse dalle diverse comunità minoritarie.

Tale approccio si è tradotto, ad esempio, nella stipula di intese mirate con i rappresentanti istituzionali di tali gruppi, finalizzate a promuovere il riconoscimento simbolico e linguistico delle rispettive identità²¹.

Ne è esempio la diffusione, in alcune aree urbane del Regno Unito, di segnaletica stradale, denominazioni di vie o indicazioni ferroviarie redatte in forma bilingue, accostando alla lingua inglese idiomi come il punjabi, il cinese o il bengali.

In modo analogo, a partire dagli anni '80, anche il sistema scolastico britannico è stato orientato secondo una prospettiva *multiculturale*, recependo progressivamente l'esigenza di valorizzare la pluralità linguistica e culturale presente nel Paese. Ciò si è concretizzato nell'elaborazione di programmi didattici che riservano un'attenzione significativa allo studio delle culture e delle lingue delle minoranze²².

Diritti culturali e modello costituzionale di integrazione, cit., 150 ss. A. TORRE, *Cittadinanza, immigrazione e condizione degli stranieri nel Regno Unito*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, II, 2003, pp. 781-799; dello stesso autore, *L'asimmetria britannica tra devolution e separatismi (un'analisi aggiornata)*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 2, 2018, pp. 373-397; P. MARTINO, *La politica migratoria britannica e le sue implicazioni costituzionali: il piano di ricollocamento dei migranti in Ruanda*, in *Democrazia e Sicurezza*, n. 2, 2023.

²¹ Cfr., sul tema, R. DUNBAR, *Language legislation and language rights in the United Kingdom*, in *European Yearbook of minority issues*, vol. 2, n. 1, 2002, 95 ss.

²² A. MARCHETTI, *Il pluralismo linguistico nel sistema scolastico del Regno Unito: origini e sviluppi di un sistema a tutele differenziate, tra minoranze storiche e "nuove minoranze"*, in F. BIONDI

Se, allora, tale modello ha portato ad un riconoscimento delle specificità culturali nella sfera pubblica, tuttavia, pur riconoscendo l'esistenza di una pluralità di culture, stili di vita, lingue, appartenenze religiose, ha anche favorito la creazione di comunità separate che non comunicano fra loro, favorendo la disgregazione del tessuto sociale.

Ciò risulta particolarmente evidente proprio con riferimento alla questione linguistica.

Se, da un lato, l'ampio margine di autonomia linguistica all'interno delle singole comunità minoritarie ha condotto ad un riconoscimento dei diritti linguistici delle nuove minoranze, tuttavia, dall'altro lato, l'assenza pressoché totale di una politica di "inclusione linguistica" ha generato comunità separate che coesistono, ma non si relazionano tra loro.

In effetti, si sottolinea che il nesso tra apprendimento della lingua maggioritaria e inclusione sociale è centrale: la padronanza della lingua maggioritaria rappresenta una condizione imprescindibile per l'effettiva partecipazione alla vita pubblica, per l'accesso ai servizi essenziali, per l'inserimento nel mercato del lavoro. Pertanto, l'assenza di politiche di bilinguismo o di inclusione linguistica ha determinato una segmentazione sociale, in cui la conoscenza limitata dell'inglese da parte di alcuni membri delle nuove minoranze ha finito per ostacolarne l'integrazione, con una limitazione delle opportunità educative e occupazionali e contribuendo a consolidare barriere culturali tra comunità²³.

Accanto, poi, al modello multiculturalista britannico, anche la Francia ha sviluppato delle politiche di integrazione, che, tuttavia si sono orientate in una logica opposta, verso *l'assimilazione alla cultura e alla lingua dominante*, con l'obiettivo di azzerare tutte le simbologie derivanti dalle tradizioni culturali dei migranti, per favorire, forzatamente, l'omogeneizzazione dei comportamenti "in pubblico", in una logica di eguaglianza rispetto ai cittadini francesi²⁴.

L'approccio assimilazionista adottato in Francia si è riflesso, con particolare evidenza, sul piano dei diritti linguistici, configurandosi attraverso politiche orientate a rafforzare il ruolo del francese come lingua ufficiale della Repubblica.

Tale impostazione ha comportato un riconoscimento estremamente limitato, se non del tutto assente, delle lingue parlate dalle minoranze, siano esse storiche oppure riconducibili alle nuove minoranze di matrice migratoria²⁵.

DAL MONTE, V. CASAMASSIMA, E. ROSSI (a cura di), *Lingua, istruzione e integrazione delle nuove minoranze*, cit., p. 133 ss.

²³ C. MARTINELLI, *Il modello di integrazione della Gran Bretagna*, cit., 20.

²⁴ Cfr., per un approfondimento sul modello cosiddetto assimilazionista in Francia, G. CAVAGION, *Diritti culturali e modello costituzionale di integrazione*, cit., 159 ss.; A. SOMMA, *La politica linguistica del legislatore nelle esperienze italiana e francese*, in *Politica del diritto*, n. 1, 1997, p. 60; D. COSTANTINI, *La condizione di integrazione, o il ritorno dell'assimilazionismo nella legislazione sull'immigrazione*, in D. COSTANTINI (a cura di), *Multiculturalismo alla francese? Dalla colonizzazione all'immigrazione*, Firenze, Firenze University Press, 2009.

²⁵ M. CAVINO, *La costituzionalizzazione delle lingue regionali come vicenda emblematica dei rapporti tra sovranità e autonomia in Francia*, in *Annuario DRASD 2010*, Milano, Giuffrè, 2010.

Una tappa significativa di tale orientamento nella politica linguistica francese si è avuta con la revisione costituzionale del 1992, che ha introdotto, all'art. 2 della Costituzione, l'affermazione per cui «la langue de la République est le français»²⁶.

Questa disposizione, lungi dall'essere una mera enunciazione simbolica²⁷, ha avuto e continua ad avere effetti giuridici rilevanti: essa ha infatti impedito²⁸ la possibilità per la Francia di ratificare la *Carta europea delle lingue regionali o minoritarie* del Consiglio d'Europa, adottata anch'essa nel 1992.

A dimostrazione di tale approccio, si può fare riferimento, ad esempio, alla *loi relative à l'emploi de la langue française*²⁹ (nota come *loi Toubon*) del 1994. Tale legge impone l'utilizzo esclusivo del francese in numerosi ambiti della vita pubblica e privata: dalle pubblicazioni ufficiali alle comunicazioni pubblicitarie, dai contratti commerciali ai luoghi di lavoro, fino a tutte le istituzioni scolastiche che beneficino di finanziamenti pubblici.

Se, allora, il modello assimilazionista di stampo francese ha prodotto un certo grado di integrazione linguistica, esso ha “forzato” l'omogeneità culturale della società, senza, tuttavia, portare ad una reale integrazione sociale ed economica delle nuove minoranze, né ad evitare l'esclusione e l'emarginazione³⁰.

In tal senso, si ricordano, ad esempio, gli episodi di violenza scoppiati nelle banlieue parigine nel 2005, quale sintomo di un malessere generalizzato, di un'insoddisfazione scatenata dalla ghettizzazione o quasi ghettizzazione degli immigrati e del fallimento del modello di integrazione alla francese³¹.

2. Un modello di integrazione interculturale

Alla luce del quadro delineato, e nell'ottica di un'attuazione del dettato costituzionale che possa superare sia una logica assimilazionista – improntata all'omologazione culturale e linguistica – sia un'impostazione multiculturalista – con il rischio di una frammentazione del tessuto sociale –, si rende necessario individuare

²⁶ *Loi constitutionnelle* n. 92-554 del 25 giugno 1992.

²⁷ Cfr., sul tema, M. CAVINO, *La costituzionalizzazione delle lingue regionali come vicenda emblematica dei rapporti tra sovranità e autonomia in Francia*, cit.

²⁸ Conseil d'État, avis n. 390.268 del 30 luglio 2015; Conseil constitutionnel, décision n. 99-412 DC del 15 giugno 1999.

²⁹ Cfr. loi n. 94-665 del 4 agosto 1994.

³⁰ D. COSTANTINI, *La condizione di integrazione, o il ritorno dell'assimilazionismo nella legislazione sull'immigrazione*, in D. COSTANTINI (a cura di), *Multiculturalismo alla francese? Dalla colonizzazione all'immigrazione*, Firenze, Firenze University Press, 2009.

³¹ Cfr., sul tema, M. WIEVORKA, *I disordini e le violenze nelle banlieue francesi: come comprenderli?*, Relazione al Convegno “Nuovi cittadini nelle città in mutamento”, organizzato dall'Istituzione Gian Franco Minguzzi, centro di studio sulla psichiatria e sulle dinamiche dell'esclusione sociale, marzo 2007.

un modello ulteriore ed alternativo di integrazione, capace di coniugare il riconoscimento delle differenze linguistico-culturali con la necessaria coesione sociale.

Si ricorda, inoltre, che ogni intervento normativo dovrebbe essere sempre orientato alla promozione della persona umana, intesa sia nella sua dimensione individuale, sia quale membro delle formazioni sociali in cui si esprime e si realizza la sua personalità, nel rispetto, in particolare, degli artt. 2 e 3 Cost.

Alla luce di tali considerazioni, si può, allora, ritenere che il *modello di integrazione interculturale* sia il più idoneo a realizzare gli obiettivi delineati dal quadro costituzionale, garantendo, al tempo stesso, riconoscimento identitario e coesione sociale. Esso si configura, infatti, come quel modello capace di promuovere la piena valorizzazione della persona umana, ponendosi quale obiettivo lo sviluppo dell'individuo nella sua dimensione identitaria e linguistico-culturale, nel rispetto del pluralismo e delle differenze³².

L'*integrazione interculturale* costituisce, in particolare, un processo *bidirezionale e dialogico* che mira ad un'inclusione stabile all'interno di una comunità più ampia di gruppi caratterizzati da culture diverse, richiedendo una *mutua conoscenza* e un *mutuo rispetto* tra culture, nonché un *adattamento reciproco*, tanto delle minoranze culturali, quanto della maggioranza culturale, nell'ottica di favorire la coesione le e l'unità del corpo sociale nel suo complesso.

In questi termini, l'integrazione non costituirebbe più un percorso di "accoglienza" all'interno della società ospitante, nella direzione di una assimilazione dello straniero alla cultura e alla lingua della maggioranza, quanto piuttosto un processo che mira a tutelare la diversità culturale dei gruppi minoritari in un'ottica di scambio con "l'alterità", di conoscenza reciproca, nella valorizzazione tanto delle differenze, quanto delle comunanze³³.

Sebbene scarsa sia stata – almeno sino a qualche anno fa – l'attenzione dedicata a questo approccio dalla dottrina³⁴, un modello *interculturale* di integrazione

³² Per una ricostruzione del modello interculturale di integrazione, cfr. F. PALERMO, *Deconstructing Myths. What's in the debate on extending the scope of minority rights and policies to immigrants?*, cit.; M. PACE, *Riflessioni su multiculturalismo, democrazia e cittadinanza*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1, 2000, 3 ss.; G. CARLIZZI, *Categorie del multiculturalismo ed ermeneutica giuridica*, in *Ars interpretandi*, n. 1, 2012, 59 ss.

³³ Sul tema dello sviluppo della personalità umana nell'incontro e scambio con l'alterità in una prospettiva pedagogica, si veda, *ex multis*, A. GRANATA, *Pedagogia delle diversità*, cit.

³⁴ Per un approfondimento sul modello interculturale di integrazione, con posizioni favorevoli in dottrina, cfr. F. PALERMO, *Quanto è morbido il soft law? La tutela non giurisdizionale dei diritti delle minoranze nelle aree geogiuridiche europee*, in *Diritti comparati*, 1, 2022, 1 ss.; J. RINGELHEIM, *Diritto e diversità culturale. La scienza giuridica di fronte alla sfida del pluralismo*, in *Ragion pratica*, 1, 2011, 95 ss.; A. CARLA, *From security considerations to de-securitising the discourse on 'old' and 'new' minorities*, in R. MEDDA-WINDISCHER, C. BOULTER, T.H. MALLOY (a cura di), *Extending Protection to Migrant Populations in Europe*, London, 2019, 156 ss.; F. MACIOCE, *Legal Pluralism, Ethno-Cultural Accommodation, and the Interpretation of Rights*, in *Rivista di filosofia del diritto*, 2, 2015, 381 ss. N. TORBISCO, *Il dibattito sui diritti collettivi delle minoranze culturali. Su posizione opposte all'approccio interculturale nel quadro del nostro ordinamento*, cfr. G. CERINA FERRONI, *Diritto costituzionale e società multiculturale*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2017, dove l'A. afferma che la

è stato sviluppato da alcuni strumenti di *soft law* a livello internazionale come alternativa ai principali approcci di gestione del multiculturalismo ed è stato promosso in particolare da tre organizzazioni – OSCE, Consiglio d'Europa e UE – come nuova forma di “regolazione politica” che meglio risponde all'istanza di gestione della diversità e promozione della coesione nelle società “diverse”³⁵. Da questa prospettiva, l'approccio interculturale può essere visto come un modello specificamente *europeo* e, in effetti, promosso in una area “geogiuridica”³⁶ fortemente caratterizzata dalla diversità delle culture.

Nell'ambito dell'OSCE, si può osservare che dalla metà degli anni '90, l'Alto Commissario OSCE per le minoranze nazionali (HCNM), creato come istituzione prevenire e mediare in caso di conflitti, ha pubblicato una serie di raccomandazioni di esperti su vari aspetti della protezione delle minoranze, tra cui l'istruzione, i diritti linguistici, la partecipazione politica³⁷. Particolarmente importante per lo sviluppo di un approccio “interculturale” sono risultate le *Linee Guida di Ljubljana sull'integrazione delle società diverse* dell'Alto Commissario OSCE per le minoranze nazionali³⁸, dove si sottolinea che l'integrazione della società richiede che alle persone appartenenti a minoranze sia effettivamente garantito il diritto di preservare e sviluppare il proprio patrimonio culturale e la propria identità, così come il diritto di partecipare e interagire nella vita culturale della società più ampia, in uno spirito di tolleranza e di dialogo.

Vi si afferma, inoltre, la necessità che il diritto delle persone appartenenti a minoranze di decidere in merito alle proprie questioni culturali non porti al loro isolamento, ma che, al contrario, un dialogo interculturale permanente e continuo tra tutti i gruppi minoritari e tra minoranze e maggioranze venga costantemente proposto dalle istituzioni pubbliche, anche attraverso la sensibilizzazione di tutti membri della collettività e l'interazione con le diverse culture presenti nella società.

Le linee guida mettono in luce che politiche culturali non dovrebbero limitarsi alla conservazione e alla promozione delle culture tradizionali, ma dovrebbero anche mirare a favorire simultaneamente una pluralità di espressioni culturali e

comunità dei costituzionalisti potrà avere un ruolo rilevante nella regolazione della società multiculturale «purché abbandoni le elaborazioni raffinate quanto astratte del “dialogo multiculturale”, o anzi “interculturale”, ed abbia il coraggio di dire come stanno realmente le cose», 39.

³⁵ Sul punto R. PUTNAM, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon & Schuster, 2001; A. PORTES, E. VICKSTROM, *Diversity, Social Capital, and Cohesion*, *Annual Review of Sociology*, 37, 2011, 461-479.

³⁶ Sulle “aree geogiuridiche” in Europa, si veda R. TONIATTI, *Los derechos del pluralismo cultural en la nueva Europa*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, 58, 2000, 17-48; F. PALERMO, *Quanto è morbido il soft law? La tutela non giurisdizionale dei diritti delle minoranze nelle aree geogiuridiche europee*, cit.

³⁷ E. LANTSCHNER, *The OSCE High Commissioner on National Minorities as Norm-setter? Relations Between the Commissioner's Recommendations and the Evolving Interpretation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, in *22 Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 120, 2023.

³⁸ OSCE, *Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies*, 7 November 2012.

artistiche, promuovere l'accesso equo alla cultura contemporanea in tutte le sue forme e incoraggiare l'interazione e lo scambio interculturale.

Viene poi riconosciuto il ruolo dell'educazione interculturale come uno degli strumenti più importanti per promuovere l'integrazione e la coesione sociale, per favorire il contatto e la comprensione interculturale, nonché per sviluppare un senso condiviso di identità civica. Significativo è, inoltre, il riferimento a quelle misure adottate a livello nazionale sull'introduzione o, al contrario, il divieto di simboli o statue, monumenti o edifici simbolici: in quest'ottica si incoraggiano gli Stati a tenere debitamente conto sia delle relazioni *storiche* che di quelle *contemporanee* all'interno della comunità. In questo contesto, le politiche statali dovrebbero mirare a promuovere *legami interculturali*, il riconoscimento reciproco e l'inclusione di tutti i gruppi nella società³⁹.

Con riferimento, poi, al Consiglio d'Europa, il *White Paper on Intercultural Dialogue* ha affermato la necessità di uno spostamento dal paradigma del multiculturalismo a quello dell'*interculturalismo* in quanto l'approccio multiculturale non risulterebbe più adatto alla "gestione" della diversità nelle società contemporanee⁴⁰ e riconoscendo, anch'esso, il ruolo dell'educazione interculturale nell'ambito dell'istruzione.

Il *Libro bianco* pone l'attenzione sulla relazione esistente tra interculturalismo e coesione sociale, intendendo la coesione sociale come «la capacità di una società di garantire il benessere di tutti i suoi membri, riducendo le disparità al minimo e evitando le polarizzazioni».

Secondo il *Libro bianco sul dialogo interculturale* proprio il dialogo interculturale contribuirebbe all'integrazione politica, sociale, culturale ed economica, nonché alla coesione di società culturalmente diverse.

Per altro, la stessa coesione sociale di una comunità è stata messa in relazione con la necessità di una "interazione armoniosa" fra individui dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti fondamentali che ha affermato come «il pluralismo si basa sul riconoscimento e il rispetto autentici della diversità e della dinamica delle tradizioni culturali, delle identità etniche e culturali, delle convinzioni religiose, delle idee e concezioni artistiche, letterarie e socio-economiche" e che «un'interazione armoniosa fra individui e gruppi con identità differenti è essenziale al fine della coesione sociale»⁴¹.

Infine, anche l'Unione europea ha promosso nell'ambito delle proprie politiche culturali una serie di misure e di programmi volti ad incentivare la comprensione tra culture diverse, favorendo scambi interculturali in ambito educativo e professionale.

³⁹ Di interesse, in questo ambito, A. MASTROMARINO, *Stato e memoria*, cit., dove l'A. riflette sul rapporto tra pubblici poteri e memoria collettiva e sul ruolo che lo Stato gioca nella costruzione della memoria pubblica.

⁴⁰ Libro bianco sul dialogo interculturale «*Vivere insieme in pari dignità*» del Consiglio d'Europa, Strasburgo, 7 maggio 2008.

⁴¹ *Gorzelik e altri/Polonia (Camera Alta)*, sentenza n. 44158/98 del 17 febbraio 2004.

Per altro, secondo la dottrina⁴² esisterebbe sia nell'ordinamento internazionale che in quello europeo un fondamento giuridico per la pratica del dialogo interculturale: in particolare, tale fondamento sarebbe riconducibile ad alcuni principi contenuti nella Convenzione Europea dei diritti dell'uomo e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Con riferimento alla *Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, l'art. 9⁴³, l'art. 10⁴⁴ e l'art. 11⁴⁵ che si riferiscono rispettivamente alla libertà di pensiero, coscienza e religione, alla libertà di espressione e alla libertà di riunione ed associazione, conterrebbero i principi cardine per lo sviluppo di un dialogo fra culture diverse, ovvero il pluralismo religioso, la tolleranza, il rispetto reciproco, il principio di non discriminazione, di neutralità e imparzialità dell'autorità statale.

A livello europeo, il fondamento giuridico per lo sviluppo del dialogo interculturale sarebbe costituito dai principi contenuti all'art. 2 e art. 3 del Trattato sull'Unione europea e l'art. 10, l'art. 11, l'art. 12 della Carta dei diritti. L'art. 2 TUE, come già richiamato, afferma infatti che «L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza,

⁴² L. BEKEMANS, *Intercultural dialogue and multi-level governance in Europe. A human rights approach*, Frankfurt, Peter Lang, 2012.

⁴³ L'art. 9 della Convenzione, infatti, afferma che «Ogni persona ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione; tale diritto include la libertà di cambiare religione o credo, così come la libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti. La libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla pubblica sicurezza, alla protezione dell'ordine, della salute o della morale pubblica, o alla protezione dei diritti e della libertà altrui».

⁴⁴ Rispetto all'art. 10, dove vi si afferma che «Ogni persona ha diritto alla libertà d'espressione. Tale diritto include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. Il presente articolo non impedisce agli Stati di sottoporre a un regime di autorizzazione le imprese di radiodiffusione, cinematografiche o televisive. L'esercizio di queste libertà, poiché comporta doveri e responsabilità, può essere sottoposto alle formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, all'integrità territoriale o alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, alla protezione della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario».

⁴⁵ L'art. 11 afferma che «1. Ogni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà d'associazione, ivi compreso il diritto di partecipare alla costituzione di sindacati e di aderire a essi per la difesa dei propri interessi. 2. L'esercizio di questi diritti non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale e alla protezione dei diritti e delle libertà altrui. Il presente articolo non osta a che restrizioni legittime siano imposte all'esercizio di tali diritti da parte dei membri delle forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato».

dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini.», mentre l'art 3 TUE, al par. 1 stabilisce che «L'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli» e, infine, al par. 3 vi si afferma che l'Unione «rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo».

Infine, anche gli artt. 10, 11, 12 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, riferiti rispettivamente alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione, libertà di espressione e d'informazione, alla libertà di riunione e di associazione, nonché l'art. 22 per cui «L'Unione rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica», costituirebbero il fondamento giuridico per lo sviluppo del dialogo interculturale.

È nel quadro di un modello di integrazione interculturale, allora, che il *dialogo interculturale* sembrerebbe lo strumento più appropriato e adeguato al fine di favorire la comunicazione tra culture diverse, proprio per le sue finalità, che si indirizzano verso la reciproca comprensione, la prevenzione di conflitti e scontri fra culture, l'integrazione e la coesione sociale. In particolare, la pratica del dialogo interculturale potrebbe costituire uno strumento privilegiato per l'elaborazione delle politiche di gestione del multiculturalismo: il dialogo interculturale sarebbe infatti quel "processo" di scambio di vedute aperto e rispettoso fra persone e gruppi di origini e tradizioni etniche, culturali, religiose e linguistiche diverse, in uno spirito di comprensione e di rispetto reciproco.

L'obiettivo del dialogo interculturale sarebbe quello di imparare a convivere pacificamente e in maniera costruttiva in una comunità multiculturale e, tuttavia, di sviluppare allo stesso tempo un senso di comune appartenenza; più specificamente, il dialogo interculturale permetterebbe di condividere prospettive culturali diverse, di comprendere e imparare da coloro che assumono una prospettiva differente, di identificare differenze e punti comuni tra le diverse tradizioni culturali e di raggiungere una maggiore coesione sociale.

Non si può, infine, trascurare che anche il *Comitato consultivo della Convenzione Quadro per la tutela delle minoranze nazionali*⁴⁶ e l'Alto Commissario OSCE per le minoranze nazionali⁴⁷ sottolineano come minoranze autoctone e altri fattori di diversità contribuiscano alla pluralizzazione della società e richiedano risposte *complessive*, per quanto evidentemente differenziate in base alle diverse esigenze dei diversi gruppi e bilanciate con quelle della stabilità della società nel suo complesso.

⁴⁶ Cfr. Comitato consultivo della Convenzione Quadro per la protezione delle minoranze nazionali, Commentario tematico n. 3, *The Language Rights of Persons Belonging to National Minorities under the Framework Convention*, 2012; Commentario tematico n. 4, *The Framework Convention: A Key Tool to Manage Diversity through Minority Rights*, 2016.

⁴⁷ Cfr., in particolare, OSCE High Commissioner on National Minorities, *The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies*, 2012.

In definitiva, allora, nell'orizzonte dello sviluppo di un approccio interculturale, si può sostenere che l'integrazione interculturale persegua senza dubbio una finalità di promozione della persona umana tanto nel gruppo minoritario di appartenenza, quanto, in maniera complementare, all'interno dell'intero corpo sociale, tenendo unite due dimensioni: quella della tutela e valorizzazione delle specificità identitarie dei gruppi minoritari presenti nel corpo sociale e quella, altrettanto fondamentale, dell'integrazione dell'intera società (e non solo dei gruppi nella società ospitante), secondo un paradigma complessivo orientato all'intera comunità nazionale.

Tale approccio mira a valorizzare le identità culturali nell'ottica di uno scambio con la diversità, promuovendo uno sviluppo pieno della personalità di ciascun individuo tanto all'interno della comunità minoritaria di appartenenza quanto nell'intero corpo sociale, con un rafforzamento della coesione e del mantenimento dell'unità della comunità politica⁴⁸.

Si sottolinea come anche a livello nazionale, nel nostro ordinamento, un approccio interculturale all'integrazione e al rafforzamento della coesione sociale, comporterebbe uno spostamento di paradigma rispetto al concetto di *integrazione* non più da considerarsi come un processo *unidirezionale tendente* all'assimilazione, al termine del quale persone che prima erano estranee alla comunità "ricevente" vi risultino accolte – in questo senso, l'accoglienza implicherebbe infatti che l'adattamento tra comunità nazionale e comunità immigrate non sia reciproco, ma che siano le seconde ad adattarsi alla prima –, ma quale percorso *bidirezionale* che debba riguardare non solo i gruppi interessati (tipicamente quindi le minoranze immigrate), ma l'intera società.

È dunque alla società nel suo complesso che le politiche di integrazione interculturale si indirizzano: non integrazione *di persone nella società*, ma integrazione *della società*⁴⁹, vista nel suo complesso.

Si sottolinea, infine, che il termine "interculturale" compare già in alcune Costituzioni: i Paesi andini, in particolare, offrono diversi esempi a questo proposito, caratterizzando come interculturali alcuni diritti fondamentali quali, ad esempio, la salute⁵⁰.

⁴⁸ Sul tema della coesione sociale che un modello *interculturale* di integrazione valorizza e promuove, J. MARKO, *The Law and Politics of Diversity Management: A Neo-Institutional Approach*, in EYMI, n. 6, 2009, 251 ss.; T. H. MALLOY, *Conceptualizing Democratic Diversity Management for Multicultural Societies: Theories of Society and Law*, cit.; C. JOPPKE, *The Role of the State in Cultural Integration: Trends, Challenges, and Way Ahead*, Washington DC, Migration Policy Institute, 2012; F. BARKER, *Nationalism, Identity and the Governance of Diversity. Old Politics, New Arrivals*, London, Palgrave Macmillan, 2015.

⁴⁹ Più recentemente, il tema di un approccio *interculturale* all'integrazione nel quadro del nostro ordinamento viene, in particolare, messo in luce in dottrina da F. PALERMO, *Alla ricerca della società inclusiva. Il contributo della dottrina comparatistica alla tutela delle minoranze "deboli" e all'inclusione delle diversità nelle società contemporanee*, cit.

⁵⁰ Cfr. ad esempio l'art. 18 della Costituzione della Bolivia: «Todas las personas tienen derecho a la salud. (...) El sistema único de salud será universal, gratuito, equitativo, intracultural, intercultural, participativo, con calidad, calidez y control social. (...)».

3. Un modello di governance interculturale multilivello: il ruolo degli enti locali

Più recentemente, nel quadro della costruzione e dello sviluppo di politiche che tendano ad un processo di integrazione “interculturale”, particolarmente significativa è stata la *Raccomandazione del Consiglio d'Europa sulle politiche e la governance multilivello per l'integrazione interculturale*: tale Raccomandazione, infatti, configura un vero e proprio modello di *governance interculturale e multilivello*, definendo il concetto di “integrazione interculturale” come il risultato di un insieme di politiche volte a trarre “vantaggio” dal potenziale della diversità e a gestirne le complessità, a tenere conto delle situazioni sociali, economiche e demografiche insieme agli obiettivi generali di coesione, stabilità e prosperità, e a creare le condizioni per garantire ai migranti un accesso paritario alle opportunità di integrazione.

Nella Raccomandazione del Consiglio d'Europa sulle politiche e la governance multilivello per l'integrazione interculturale, il modello di “integrazione interculturale” fa riferimento ad una governance che comprende i governi centrali, regionali e locali, nonché le organizzazioni della società civile, implicando lo sviluppo di processi partecipativi per la co-creazione di politiche, la cooperazione e il coordinamento tra tutte le autorità pubbliche competenti, a tutti i livelli di governance, e con tutte le parti interessate, in aree di competenza condivisa o di interesse comune. Viene, inoltre sottolineato, che le politiche di integrazione interculturale dovrebbero essere rivolte alle società nel loro complesso e non a specifici gruppi diversi, con il fine di incoraggiare le istituzioni a tutti i livelli di governance a tenere conto del potenziale della diversità e ad agire e fornire servizi in modo interculturalmente competente.

Precedentemente a tale raccomandazione, e di particolare interesse per una implementazione di un modello interculturale nei contesti locali, il Consiglio d'Europa aveva lanciato nel 2008 il programma “*Intercultural cities*”, come una vera e propria iniziativa “pilota” che si propone di esaminare l'impatto della diversità culturale e della migrazione dal punto di vista delle città europee e di identificare strategie e politiche che possano aiutare le città a “sfruttare” la diversità come fattore di sviluppo⁵¹.

⁵¹ In particolare, i dieci elementi su cui viene strutturata la strategia integrazione interculturale sono i seguenti: «1. Encourage the development of positive public attitudes to diversity and a pluralist city identity by using public discourse and symbolic actions. Make a public statement that the city explicitly understands and is adopting an intercultural approach. Take an iconic action to symbolise the transition to a new era of positive embracement of diversity, for example through making atonement for a past misdeed or designating a day devoted to intercultural understanding. Establish awards or other schemes to reward and acknowledge single acts or lives devoted to building intercultural trust and understanding;

2. Initiate an exercise to review the main functions of the city 'through an intercultural lens', and establish some flagship trial projects, for example: In education, In the public realm, In housing

Tale programma, ancora in corso, disegna una strategia sviluppata secondo dieci “punti chiave” che, nel loro insieme, possono avere un impatto sulla percezione dell’opinione pubblica e sulle politiche pubbliche, innescando dinamiche collettive volte a “governare” e “sfruttare” la diversità a vantaggio della città. In particolare, il Consiglio d’Europa esorta gli Stati ad incoraggiare lo sviluppo di atteggiamenti pubblici positivi nei confronti della diversità, utilizzando discorsi pubblici e azioni simboliche, nonché designando un’area di interesse per la città su cui implementare politiche di tipo interculturale.

In aggiunta, vengono incoraggiati i leader politici ad effettuare un “esercizio” di visione attraverso la “lente interculturale” in alcune macroaree di intervento, tra cui istruzione, servizi pubblici, amministrazione della città, imprese, sport, arte e cultura; e a riconoscere l’inevitabilità del conflitto nelle comunità multiculturali e, dunque, la necessità di sviluppare competenze e capacità di mediazione e risoluzione dei conflitti. Tale strategia prevede, inoltre, di investire risorse anche economiche nella formazione linguistica per garantire che tutti gli immigrati siano in grado di conversare nella lingua della maggioranza, ma anche permettere ai membri della maggioranza di imparare o almeno avvicinarsi alle lingue minoritarie.

Viene sollecitata anche la necessità di stabilire una strategia congiunta con le agenzie di stampa locali e, se del caso, con le scuole di giornalismo⁵² per raccogliere

and neighbourhoods, In the public services and civic administration, in business and economy, in sport and the arts;

3. Acknowledge the inevitability of conflict in mixed communities and develop the city’s skills in mediation and resolution, Invest heavily in language training to ensure that all migrants are able to converse in the majority language, but also enable members of the majority to learn or get an impression of minority languages (...);

4. Establish a joint strategy with local media agencies and where appropriate journalism schools to gather and present news in a responsible and intercultural way, achieve a balanced reporting of migrants/minorities in media and strengthen community media;

5. Establish an international policy for the city which proclaims that the city is both open to ideas and influences from the outside world and also seeks to outwardly project its own identity;

6. Establishes independent trade and policy links with the countries of origin of minority groups; Monitors and develops new models of local/global citizenship;

7. Establish an intercultural intelligence function or an observatory, or at least begin the process of: Monitoring examples of good practice locally and in other places; Gathering and processing local information and data; Conducting research into the state of cross-cultural interaction in the city Establishing and monitoring intercultural indicators; Dispensing advice and expertise to local agencies and facilitating local learning networks;

8. Initiate a programme of intercultural awareness training for politicians, and key policy and public interface staff in public sector agencies. Encourage the private sector to participate (...);

9. Initiate welcoming initiatives for newcomers and urban exploration projects whereby new arrivals (temporary and permanent) but – equally importantly – local citizens, can visit parts of the city they have not previously been, hosted by people of different cultures, get acquainted with the city services and institutions, and received personalised integration support;

10. Establish processes for encouraging cross-cultural decision making in both civil society organisations and public institutions, support the emergence of new civic and political leaders from diverse background and ensure the current leadership are cultural knowledgeable and competent».

⁵² M. ZANZUCCHI, *Manuale di giornalismo dialogico*, Roma, Città Nuova, 2025.

e presentare informazioni circa l'implementazione di politiche interculturali, rafforzando in particolare l'idea di una città aperta alle idee e alle influenze del mondo esterno, ma che cerchi anche di proiettare all'esterno la propria identità. Si suggerisce, poi, di monitorare e sviluppare nuovi modelli di cittadinanza locale/globale, istituendo, se possibile, un osservatorio per lo studio di esempi di buone pratiche a livello locale in altre città e di avviare percorsi di formazione per acquisire competenze interculturali sia per i leader politici che per il personale del settore pubblico, specialmente per quelle categorie che si interfacciano quotidianamente con minoranze culturali.

Più recentemente, e sempre nell'ottica di una valorizzazione dei contesti locali per una implementazione di politiche interculturali, si menziona il "*Modello-quadro per una strategia di integrazione interculturale a livello nazionale*" elaborato dal Consiglio d'Europa nel 2023 come strumento flessibile e adattabile alle specificità dei contesti locali per «gli operatori e i responsabili politici che operano nel campo della diversità e dell'inclusione». Tale modello si costruisce sulla base dei risultati ottenuti dalle ricerche condotte a livello locale, attraverso lo sviluppo di un *intercultural cities index* per comprendere in che misura le autorità locali abbiano implementato un modello di integrazione interculturale nelle città. Le ricerche, in questo ambito, hanno dimostrato come le città che adottano politiche di integrazione interculturale raggiungono migliori risultati in termini di percezione di coesione da parte dei residenti, fiducia nell'amministrazione, sicurezza, qualità dei servizi, benessere, buona governance e crescita economica.

In effetti il ruolo degli enti locali, e in particolare dei Comuni e della Città metropolitana, risulta particolarmente delicato e significativo nei processi di integrazione, data l'elevata concentrazione di persone con background migratorio proprio nelle aree urbane⁵³.

Come osservato⁵⁴, l'integrazione non avverrebbe mai in un "*vacuum*" e anzi la dimensione locale appare fondamentale nelle relazioni sociali del migrante, che si concretizzano in un intreccio continuo d'interazioni e contatti tra contesti d'origine e di destinazione, soprattutto all'interno delle città.

Si segnala, a tale proposito, che in Italia, ad esempio, le Città metropolitane istituite dalla legge n. 56/2014⁵⁵ assumerebbero una certa rilevanza in un'ottica

⁵³ M. AMBROSINI (a cura di), *Governare città plurali. Politiche locali per la cittadinanza e l'integrazione degli immigrati in Europa*, Milano, FrancoAngeli, 2012; M. ROSINI, M. TOMASI, *Le legge regionale tra integrazione dei cittadini stranieri e "frantumazione" dei diritti sociali*, cit.; L. RONCHETTI (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 2012.

⁵⁴ M. AMBROSINI, G.F. BERTI, *Persone e migrazioni. Integrazione locale e sentieri di co-sviluppo*, Milano, FrancoAngeli, 2009.

⁵⁵ Le Città metropolitane previste dalla legge n. 56 del 2014 sono le seguenti: Bari, Bologna, Genova, Firenze, Milano, Napoli, Reggio Calabria, Roma, Torino e Venezia, cui vanno ad aggiungersi le 4 Città metropolitane individuate dalle Regioni a statuto speciale (Cagliari, Catania, Messina, Palermo). Sia consentito fare rinvio, per un approfondimento sul tema, a C. GALBERSANINI, *Il ruolo delle Regioni e delle Città metropolitane nella società multiculturale: la tutela delle nuove minoranze linguistiche*, in *Centro Studi sul Federalismo, Research Paper*, 2015.

di maggiore integrazione fra culture diverse, data l'elevata concentrazione di stranieri nelle grandi città⁵⁶. Proprio per questo motivo, il Programma operativo nazionale *Città metropolitane 2014-2020*, lanciato in concomitanza con il processo di istituzione delle Città metropolitane e indirizzato a sostenere la realizzazione di progetti volti al miglioramento di qualità ed efficienza dei servizi urbani e dell'integrazione della cittadinanza, aveva individuato nella città metropolitana quella dimensione di governo particolarmente appropriata per l'implementazione di servizi per l'integrazione, e aveva promosso una ricerca sul campo rendendo disponibili dei Rapporti annuali sulla presenza dei migranti nelle Città metropolitane con l'analisi della dimensione socio-demografica, ma anche delle pratiche di integrazione dei minori stranieri e delle seconde generazioni, nonché della condizione occupazionale e imprenditoriale dei cittadini migranti.

Ad oggi, tuttavia, si riscontra che in Italia un programma specifico indirizzato alle città metropolitane (o alle altre grandi città) per l'implementazione di *policies* per l'integrazione, che facciano proprio un paradigma interculturale, risulti del tutto assente.

Anche con riferimento, più in generale, agli Stati dell'Unione Europea, un modello di governance interculturale non ha ancora trovato una piena implementazione: accettare l'interculturalismo come sistema di gestione della diversità culturale significherebbe superare del tutto quella tendenza a rivendicazioni di tipo nazionalistico, ancora presenti in numerosi Stati europei, fondate sull'assolutizzazione delle differenze e sulla rivitalizzazione di lealtà ascritte nelle quali la difesa e l'affermazione del "noi" avviene opponendosi ad un soggetto esterno, reinventato come "nemico"⁵⁷.

Inoltre, implementare un modello di governance interculturale richiede una volontà politica precisa, un arco di tempo sufficientemente ampio per sviluppare politiche di tipo interculturale con interventi non solo nel breve, ma nel lungo periodo, e risorse economiche da investire nell'implementazione di servizi e di strumenti che possano garantire sia una inclusione di culture "altre" rispetto alla cultura dominante nei processi decisionali, oppure l'offerta di servizi di mediazione interculturale a livello locale, ad esempio in ambito scolastico oppure in ambito socio-sanitario; e ancora attraverso figure specifiche – i cosiddetti mediatori interculturali – che facilitino la comunicazione tra prospettive culturali diverse, nonché lingue diverse, rendendo disponibile – se non obbligatoria – una formazione di tipo interculturale (ad esempio, per quelle figure professionali che

⁵⁶ G. MARCONI, A. CANCELLIERI (a cura di), *Immigrazione e welfare locale nelle città metropolitane*, Milano, FrancoAngeli, 2022; F. DANESI, M. FRUSCA, *Politiche della città. Rigenerare, abitare, convivere*, Milano, Mimesis, 2022; E. GRANATA, *Il senso delle donne per la città*, Torino, Einaudi, 2023.

⁵⁷ Sul tema, la letteratura è vastissima ed emblematico è il contributo di Carl Schmitt. Cfr., per tutti, C. SCHMITT, *Le categorie del «politico»: saggi di teoria politica*, a cura di P. SCHIERA, G. MIGLIO, Bologna, il Mulino, 1984. Cfr., inoltre, per un approfondimento sul tema, E. PULCINI, *La cura del mondo. Paura e responsabilità nell'età globale*, Torino, Bollati-Boringhieri, 2001.

nelle pubbliche amministrazioni si interfacciano quotidianamente con persone appartenenti a culture diverse)⁵⁸.

4. Il rispetto del “nucleo essenziale” della Costituzione quale limite posto al Legislatore nell’elaborazione di un modello interculturale di integrazione e l’istituto della mediazione linguistico-culturale

Certamente, nel nostro ordinamento, anche nell’ambito di una tutela e valorizzazione della diversità culturale dei nuovi gruppi minoritari in chiave interculturale, non sarebbe, tuttavia, tollerabile che, per salvaguardare la diversità culturale di un soggetto, venissero accettate pratiche lesive dei diritti della persona, così come tutelati nella Costituzione. È, infatti, indubbio che la coesistenza di più culture in una società di accoglienza possa portare a situazioni di conflitto che devono essere attentamente ponderate anche nella ricerca di comportamenti ragionevolmente compatibili e tollerabili.

In questo senso, il limite ad una tutela e valorizzazione della diversità culturale risiederebbe in quello che è stato definito “nocciolo duro” o “nucleo essenziale” della Costituzione⁵⁹. Tale nucleo essenziale includerebbe quelle “clausole di eternità” volte a salvaguardare, in ultima istanza, l’integrità essenziale del sistema costituzionale⁶⁰.

Come osservato⁶¹, invero, la stabilità, la coerenza, la razionalità quali caratteri propri del sistema costituzionale sono assicurati dalla circostanza che detto sistema si aggregi attorno ad un nucleo essenziale della Costituzione.

Tuttavia, si sottolinea che, nel quadro di un approccio interculturale all’integrazione, in caso di violazione dei diritti della persona, lo Stato potrebbe adottare strumenti che non necessariamente devono essere solo repressivi, ma anche di sostegno e di mediazione, sebbene non debbano trasformarsi in una sorta di tolleranza buonista di pratiche lesive dei diritti⁶².

⁵⁸ Cfr. F. FURLAN, *L’uso delle lingue minoritarie nei rapporti delle persone con le pubbliche amministrazioni nelle regioni ad autonomia ordinaria*, in P. BONETTI (a cura di), *L’uso della lingua negli atti e nella comunicazione dei poteri pubblici italiani*, cit., 425 ss.; M. GIOVANNETTI, C. MINICUCCI, *La tutela delle minoranze storiche e le misure per l’integrazione e la partecipazione politica degli stranieri in Italia*, cit.

⁵⁹ P. BILANCIA, *Società multiculturale: i diritti delle donne nella vita familiare*, in Astrid Rassegna, n. 2, 2010, 1 ss. In senso analogo, si veda F. SCUTO, *Diritti culturali e multiculturalismo nello Stato costituzionale*, cit., 59.

⁶⁰ P. HABERLE, voce *Potere costituyente (teoria generale)*, in *Enc. Giur.*, XXIII, Roma, Treccani, 1970, 7 ss.

⁶¹ Per una ricostruzione del contenuto del nucleo essenziale della Costituzione si veda Q. CAMERLENGO, *La vocazione cosmopolitica dei sistemi costituzionali alla luce del comune nucleo essenziale*, in S. STAIANO (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Torino, Giappichelli, 2006, 68 ss.

⁶² Cfr., sul punto, P. BILANCIA, *Società multiculturale: i diritti delle donne nella vita familiare*, cit., 15 ss.

Ad esempio, è stato osservato che proprio l'istituto giuridico della mediazione⁶³ assume particolare rilevanza nella risoluzione dei conflitti nel quadro di società multiculturali: la mediazione viene infatti intesa come quella procedura svolta da un terzo imparziale che assiste due o più soggetti sia nella ricerca di un accordo amichevole per la formulazione di una controversia sia nella redazione di una proposta per la risoluzione della stessa.

Essa viene inclusa tra i metodi di risoluzione delle controversie alternativi al giudizio, ovvero quelle procedure alternative alla giurisdizione ordinaria che aiutano le parti nel trovare una soluzione soddisfacente per entrambe, evitando loro il ricorso alla via giudiziaria.

Non solo: in questa prospettiva, è stato, inoltre, osservato che nel quadro dell'ordinamento costituzionale, la mediazione si configurerebbe quale valore costituzionale⁶⁴, innestandosi nella più ampia affermazione del principio personalista, che permea l'intero impianto costituzionale. Sotto tale angolazione, la mediazione assumerebbe una connotazione che travalica la mera tecnica di risoluzione alternativa delle controversie, qualificandosi come strumento essenziale di inclusione e di costruzione di relazioni e sociali improntate al reciproco riconoscimento. Essa, pertanto, si affermerebbe quale via ulteriore e complementare, in grado di rispondere alle esigenze di tutela effettiva dei diritti nel quadro di un ordinamento costituzionale orientato alla promozione del dialogo e della pacificazione sociale.

La mediazione, allora, mediante la composizione tendenzialmente informale di un conflitto, si dimostrerebbe uno strumento adeguato a dare rilevanza al profilo culturale e identitario dei soggetti parte della mediazione in atto, mediante la raccolta di informazioni sulla cultura di appartenenza, fino alla stesura dell'accordo solutorio: accordo che dovrebbe tenere in conto anche l'elemento della diversità culturale nella composizione del conflitto.

Di più: l'istituto della mediazione potrebbe diventare una sorta di "motore di interculturalità", soprattutto in presenza di una competenza interculturale del mediatore, che certamente giocherebbe un ruolo fondamentale sia nella preparazione della sessione di mediazione che nella ricerca di un accordo solutorio.

⁶³ A livello definitorio, l'art. 3, lett. a), della direttiva 2008/52/CE inquadra la mediazione come un «procedimento strutturato, indipendentemente dalla denominazione, dove due o più parti di una controversia tentano esse stesse, su base volontaria, di raggiungere un accordo sulla risoluzione della medesima con l'assistenza di un mediatore. Tale procedimento può essere avviato dalle parti, suggerito od ordinato da un organo giurisdizionale o prescritto dal diritto di uno Stato membro». Cfr. A. LORENZETTI, *Il tessuto costituzionale della mediazione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2015; F. PIZZOLATO, *Dal personalismo alla fraternità: fondamenti e condizioni per una solidarietà pubblica*, in A. MARZANATI, A. MATTIONI (a cura di), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Roma, Città Nuova, 2007; ID., *A proposito di fraternità cristiana e fraternità giuridica*, in AA.VV., *Scritti in onore di Angelo Mattioni*, Milano, Vita e Pensiero, 2011; I. MASSA PINTO, *Costituzione e fraternità. Una teoria della fraternità conflittuale: "come se" fossimo fratelli*, Jovene, Napoli, 2011.

⁶⁴ N. COLAIANNI, *La mediazione come valore costituzionale*, in *Minorigiustizia*, n. 1, 1999, 2.

In questo senso, si è parlato, nello specifico, di mediazione interculturale⁶⁵, intendendo quell'ambito della mediazione che ha l'obiettivo di creare un dialogo e superare una conflittualità (reale o potenziale) fra comunità differenziate culturalmente o fra individui appartenenti a diverse comunità linguistiche e culturali.

Va, poi, ricordato il ruolo che la mediazione sta sempre più assumendo in ambito penale, quale strumento di soluzione del conflitto fra autore e vittima, sia nello specifico ambito della giustizia minorile che ha da sempre manifestato una sensibilità significativa sul tema⁶⁶, sia in generale nel quadro di una sempre più accentuata tendenza verso forme di giustizia riparativa⁶⁷.

Si può osservare, tuttavia, che proprio la figura del mediatore interculturale, pur avendo acquisito nel tempo una crescente rilevanza non solo uno strumento di facilitazione linguistica, ma come vero e proprio mezzo di promozione della coesione sociale e dell'inclusione, non sia ancora oggetto di una disciplina organica a livello nazionale.

Attualmente, la regolamentazione di tale figura è frammentata tra disposizioni legislative di carattere generale e normative regionali che ne definiscono il ruolo e le competenze in specifici ambiti di intervento. Il principale riferimento normativo in materia è costituito dal d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo Unico sull'Immigrazione), il quale, pur non delineando in modo dettagliato il profilo giuridico del mediatore interculturale, ne riconosce implicitamente l'importanza. In particolare, all'art. 38 dispone che lo Stato, le Regioni e gli Enti locali promuovano iniziative per la diffusione della conoscenza dei diritti e dei doveri degli immigrati, favorendo l'attivazione di servizi di informazione e di assistenza, anche attraverso il ricorso a mediatori culturali.

All'art. 42, comma 6, stabilisce che nei programmi di assistenza ai cittadini stranieri possa essere previsto il supporto di mediatori culturali per favorire l'accesso ai servizi pubblici. A completamento di tale quadro normativo, il D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento di attuazione del Testo Unico sull'Immigrazione) introduce ulteriori disposizioni relative alla mediazione interculturale: all'art. 45, comma 5, prevede che le istituzioni scolastiche possano avvalersi della collaborazione di mediatori culturali per agevolare l'inserimento scolastico degli alunni stranieri e facilitare la comunicazione tra scuola e famiglie immigrate⁶⁸.

⁶⁵ C. BARALDI, V. BARBIERI, G. GIRELLI, *Immigrazione, mediazione culturale e salute*, Milano, FrancoAngeli, 2008; M. ESPOSITO, S. VEZZADINI, *La mediazione interculturale come intervento sociale*, Milano, FrancoAngeli, 2011.

⁶⁶ Cfr. Codice di procedura penale per i minorenni (D.P.R. n. 448 del 1988, artt. 9, 27, 28, 47). Vasta la dottrina in materia, tra cui v. C. MAZZUCATO, *La mediazione nel sistema penale minorile*, in B. BARBERO AVANZINI (a cura di), *Minori, giustizia penale e intervento dei servizi*, Milano, FrancoAngeli, 1998, 117 ss.

⁶⁷ A. LORENZETTI, *Giustizia riparativa e dinamiche costituzionali. Alla ricerca di una soluzione costituzionalmente preferibile*, Milano, FrancoAngeli, 2018.

⁶⁸ Cfr. art. 45 del D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394, ove si prevede che l'istituzione scolastica si avvalga dell'opera di mediatori culturali qualificati, anche attraverso intese con l'ente locale.

Un ulteriore riferimento normativo può essere rinvenuto nella legge 8 novembre 2000, n. 328 (legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), la quale, pur non menzionando esplicitamente il mediatore interculturale, stabilisce principi generali in materia di accesso ai servizi sociali per tutti i cittadini, inclusi gli stranieri, richiedendo un approccio che tenga conto delle specificità culturali delle diverse comunità presenti sul territorio.

In assenza di una disciplina unitaria a livello nazionale, diverse Regioni hanno provveduto a regolamentare autonomamente la figura del mediatore interculturale, definendone i requisiti formativi e le competenze professionali. Tra le principali iniziative regionali si segnalano la Delibera della Giunta Regionale n. 1576/2004, ha delineato i requisiti professionali per l'accesso alla professione e le modalità di certificazione delle competenze; la Delibera della Giunta Regionale n. 321/2008 ha istituito un percorso di riconoscimento della figura del mediatore interculturale, prevedendo specifici criteri per il riconoscimento dei crediti formativi; la legge regionale n. 29 del 2009 ha formalmente riconosciuto il ruolo del mediatore culturale nei servizi pubblici, introducendo un sistema di accreditamento professionale.

Tali disposizioni regionali, pur rappresentando un passo avanti nel riconoscimento della professione, hanno determinato un'eterogeneità di regolamentazione che si traduce in una disparità di accesso alla professione a seconda del contesto territoriale di riferimento.

Alla luce della crescente importanza della mediazione interculturale nei processi di inclusione sociale e accesso ai servizi pubblici, si rende sempre più necessaria una normativa nazionale unitaria che disciplini in modo organico la figura del mediatore culturale.

Tale intervento normativo dovrebbe perseguire obiettivi quali, ad esempio, una definizione chiara della figura professionale, con indicazione delle competenze specifiche richieste e degli ambiti di intervento (sanità, giustizia, scuola, servizi sociali, pubblica amministrazione); l'istituzione di un albo professionale o di un registro nazionale, volto a garantire un riconoscimento ufficiale della professione e a prevenire fenomeni di improvvisazione; la standardizzazione della formazione e certificazione delle competenze, con percorsi formativi omogenei su tutto il territorio nazionale, al fine di garantire una preparazione adeguata e uniforme; e l'integrazione della mediazione in maniera strutturata all'interno dei servizi pubblici, prevedendo la presenza obbligatoria di mediatori culturali all'interno delle istituzioni che operano con membri appartenenti alle nuove minoranze.

Capitolo VI

L'implementazione di un modello interculturale di integrazione nel quadro dell'ordinamento giuridico nazionale

SOMMARIO: 1. L'implementazione di un modello interculturale di integrazione a livello nazionale: l'ambito scolastico e l'educazione interculturale. – 1.1. L'educazione civica in una prospettiva interculturale: la legge n. 92 del 2019. – 1.2. Educazione interculturale e recenti sviluppi, alla luce del decreto-legge 31 maggio 2024, n. 71. – 2. La funzione “integrativa” della cittadinanza nel modello interculturale di integrazione. – 2.1. Cittadinanza e minori stranieri: il criterio di *ius scholae* in prospettiva interculturale. – 2.2. Recenti sviluppi in materia di modifica della disciplina sulla cittadinanza: il referendum di iniziativa popolare sulla cittadinanza. – 2.3. L'esclusione dal circuito della rappresentanza politica dei membri appartenenti alle nuove minoranze.

1. L'implementazione di un modello interculturale di integrazione a livello nazionale: l'ambito scolastico e l'educazione interculturale

Nell'ottica di una implementazione di un modello di integrazione interculturale nel quadro dell'ordinamento giuridico italiano, uno degli ambiti che merita un approfondimento specifico è, senza dubbio, costituito dal sistema di istruzione¹.

¹ Sul tema dell'integrazione scolastica delle minoranze originate dai flussi migratori si vedano i contributi contenuti in F. BIONDI DAL MONTE, V. CASAMASSIMA, E. ROSSI (a cura di), *Lingua, istruzione e integrazione delle nuove minoranze*, cit., 257 ss.; S. BARONCELLI, *Diritto alle Diversità e inclusione nelle scuole: disabilità, condizioni economico-sociali, background migratorio, genere, e minoranze linguistiche*, in *Federalismi.it*, 32/2022, IV-XX; M. SANTERINI, *Educare alla cittadinanza: la pedagogia e le sfide della globalizzazione*, Roma, Carocci, 2001; M. SANTERINI, *Educazione, religioni e cittadinanza*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1, 2016; A. LUCIANO, M. DEMARTINI, R. RICUCCI, *L'istruzione dopo la scuola dell'obbligo. Quali percorsi per gli alunni stranieri?*, in G. ZINCONE (a cura di), *Immigrazione: segnali di integrazione. Sanità, scuola e casa*, Bologna, il Mulino, 2009, 113 ss. Per un approfondimento sulle previsioni contemplate nelle leggi regionali adottate prima e dopo l'approvazione del T.U. Imm. si veda C.F. FERRAJOLI, *Il diritto all'istruzione dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, in L. RONCHETTI (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 2012, 219-226. Sulle concrete difficoltà scolastiche che gli

Innanzitutto, occorre ricordare che la scuola pubblica, intesa come spazio di formazione delle nuove generazioni, è chiamata a favorire l'espressione di una pluralità di orientamenti ideali, culturali, religiosi, in conformità con il dettato costituzionale degli artt. 2 e 33, comma 2, Cost.

È, in effetti, alla scuola statale, la cui presenza è espressione di un dovere da parte dello Stato ancorato all'art. 33, comma 2, Cost. che si richiede di attingere ad orizzonti culturali aperti, inclusivi, plurali, capaci di restituire la ricchezza delle istanze presenti all'interno della società².

Nel nostro ordinamento, esiste già per altro un riferimento normativo per un modello di educazione interculturale: è l'art. 38, comma 3 del Testo Unico sull'immigrazione a prevedere espressamente l'“educazione interculturale”, per cui «la comunità scolastica accoglie le differenze linguistiche e culturali come valore da porre a fondamento del rispetto reciproco, dello scambio tra le culture e della tolleranza; a tale fine promuove e favorisce iniziative volte alla accoglienza, alla tutela della cultura della lingua d'origine e alla realizzazione di attività interculturali comuni»³.

Accanto, poi, all'art. 38, comma 3 del Testo Unico sull'immigrazione, si è affiancata anche la legge n. 107 del 2015 (c.d. “Buona Scuola”), che introduceva misure per il miglioramento dell'inclusione scolastica, incluse quelle finalizzate all'educazione interculturale. Tra gli obiettivi delineati, si evidenzia lo sviluppo delle competenze in materia di cittadinanza attiva e democratica, promuovendo il rispetto delle differenze, il dialogo interculturale, la solidarietà e la consapevolezza dei diritti e doveri.

Ulteriori sviluppi di un approccio interculturale nel quadro del sistema scolastico si sono registrati attraverso una serie di circolari ministeriali e documenti strategici: la circolare ministeriale n. 301 del 1989, che per la prima volta introduceva l'educazione interculturale come dimensione educativa rivolta a tutta la comunità scolastica, superando una prospettiva limitata ai soli studenti stranieri; la circolare ministeriale n. 205 del 1990, che definiva le misure per l'inserimento

alunni stranieri incontrano rispetto ai coetanei italiani, cfr. D. AZZOLINI, M. CVAJNER, A. SANTERO, *Sui banchi di scuola. I figli degli immigrati*, in C. SARACENO, N. SARTOR, G. SCIORTINO (a cura di), *Stranieri e disuguali. Le disuguaglianze nei diritti e nelle condizioni di vita degli immigrati*, Bologna, il Mulino, 2013, 258.

² Cfr. art. 45 del D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394, ove si prevede altresì che l'istituzione scolastica si avvalga dell'opera di mediatori culturali qualificati, anche attraverso intese con l'ente locale.

³ Cfr. art. 38 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (T.U. Imm.). Per un approfondimento della disciplina nazionale, cfr. E. CODINI, *Il diritto allo studio e alla formazione professionale e culturale*, in E. CODINI, R. CUTINI, M. FERRERO, OLIVANI, D. PANNIZZUT, D. POMPEI, *I diritti sociali degli stranieri*, Torino, Utet, 2009, 39 ss.; per un quadro degli interventi messi in atto dalle autorità educative di livello superiore in Europa per promuovere l'integrazione scolastica degli studenti provenienti da contesti migratori, cfr. *Integrating Students from Migrant Backgrounds into Schools in Europe: National Policies and Measures*, Eurydice Report, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2019. Sul tema dell'integrazione scolastica delle minoranze originate dai flussi migratori si veda, *ex multis*, i contributi contenuti in F. BIONDI DAL MONTE, V. CASAMASSIMA, E. ROSSI (a cura di), *Lingua, istruzione e integrazione delle nuove minoranze*, cit.

scolastico degli alunni stranieri, con particolare attenzione al supporto linguistico; la circolare ministeriale n. 24 del 2006, che stabiliva le linee guida per l'accoglienza e l'integrazione, promuovendo strumenti per l'apprendimento dell'italiano come lingua seconda (L2); i documenti del Ministero della Pubblica Istruzione "*La via italiana per la scuola interculturale e l'integrazione degli alunni stranieri*" (2007), le "*Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri*" (2014) e gli "*Orientamenti Interculturali*" (2022) fornivano strategie operative e strumenti pratici per l'integrazione⁴.

Nonostante la presenza *de iure* di un quadro normativo piuttosto completo, la dottrina ha osservato come l'educazione interculturale sia rimasta *de facto* sostanzialmente lettera morta⁵: nella prassi il modello dell'educazione interculturale sarebbe, infatti, ben lungi dal concretizzarsi e anzi, il sistema dell'istruzione scolastica risulterebbe uno degli ambiti nei quali permangono le maggiori influenze della cultura maggioritaria⁶.

È stato, inoltre, evidenziato come l'approccio interculturale in ambito scolastico, così come attuato in Italia, sia risultato privo di concretezza e inefficace nell'elaborare pratiche coerenti e operative, limitandosi spesso a mere enunciazioni di principio e a dichiarazioni di solidarismo astratto⁷. In tal senso, si è

⁴ In particolare il più recente documento «*Orientamenti Interculturali: Idee e Proposte per l'Integrazione di Alunni e Alunne Provenienti da Contesti Migratori*» offriva linee guida e indicazioni pratiche per favorire l'inclusione scolastica degli studenti con background migratorio, secondo i seguenti obiettivi: promuovere l'inclusione scolastica, favorire l'accesso e la piena partecipazione degli alunni provenienti da contesti migratori, garantendo pari opportunità di apprendimento; valorizzare la diversità culturale, sottolineando l'importanza delle differenze culturali come risorsa educativa e sociale, evitando fenomeni di discriminazione o esclusione; Fornire strumenti operativi: Offrire strategie, attività e suggerimenti concreti per insegnanti, dirigenti scolastici e personale educativo, al fine di gestire al meglio le classi multiculturali.; Sviluppare competenze interculturali: Promuovere una didattica che tenga conto delle differenze culturali e linguistiche, e che sappia favorire l'apprendimento attraverso un approccio inclusivo e partecipativo. Il documento proponeva poi delle strategie operative per accogliere alunni migranti, inclusi strumenti per valutare il loro livello linguistico e accademico, le modalità di adattamento dei contenuti e i metodi di insegnamento per rispondere ai bisogni di studenti provenienti da contesti culturali diversi, la valorizzazione del bilinguismo con Indicazioni utili a sostenere l'apprendimento dell'italiano senza trascurare la valorizzazione delle lingue d'origine.

⁵ Cfr. sul punto G. CAVAGGION, *Diritti culturali e modello costituzionale di integrazione*, cit., 244 ss.

⁶ Per un esame degli interventi legislativi in chiave "interculturale" si veda M. PARISI, *Ateismo, neutralità dell'istruzione pubblica e pluralismo delle opzioni formative*, cit. Si pensi, ad esempio, all'individuazione delle festività: ai sensi del regolamento D.P.R. n. 275 del 1999 attuativo della legge sull'autonomia scolastica (legge n. 59 del 1997), le istituzioni scolastiche potrebbero sulla base del calendario scolastico della Regione di appartenenza, definire degli adattamenti, quindi anticipare o posticipare la data di inizio delle lezioni, o individuare altri giorni di sospensione delle attività didattiche. Questo può essere fatto garantendo comunque l'effettuazione di almeno 200 giorni di lezione e rispettando le date delle festività fissate a livello statale.

⁷ M. SANTERINI, P. REGGIO, *Formazione interculturale: teoria e pratica*, Milano, Unicopli, 2007; M. SANTERINI, A. CUCINIELLO, S. PASTA, *Studenti musulmani a scuola: pluralismo, religioni e intercultura*, Roma, Carocci, 2020.

rilevato come l'educazione interculturale si configuri sovente come un insieme di azioni superficiali e generiche, riducendosi a un confronto culturale di carattere folkloristico, piuttosto che promuovere un'effettiva integrazione e dialogo tra culture di appartenenza⁸.

Tale approccio appare altresì carente sotto il profilo dell'effettività, in ragione anche dell'assenza di un'adeguata formazione specifica del corpo docente, necessaria per garantire l'acquisizione di competenze interculturali idonee alla gestione di contesti scolastici caratterizzati da un'elevata diversificazione culturale.

Già la Circolare Ministeriale n. 205 del 1990 rilevava le difficoltà di alcuni docenti nella gestione della diversità culturale e la necessità di un aggiornamento professionale, mentre il Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione, con il parere del 1992, affermava che «la concezione, implicita nel dettato costituzionale secondo cui la scuola è aperta a tutti (art. 34, comma 1, Cost.), che vede nella scuola una comunità chiamata a realizzare il pluralismo delle scelte, esige che si faccia progressivamente strada nel personale interessato una attitudine relazionale, capace di istituire un collegamento non soltanto fra le persone, ma anche fra le diverse prospettive culturali (...) Si tratta di assicurare (...) le necessarie conoscenze culturali di tipo filosofico, storico-sociale, antropologico, linguistico e pedagogico, anche in prospettiva comparativa, sia le competenze metodologiche che riguardano la gestione della classe, la conciliazione degli obiettivi cognitivi e affettivi con quelli comportamentali, l'animazione dei gruppi, l'individualizzazione dell'insegnamento, la didattica disciplinare e interdisciplinare per problemi, per obiettivi e per concetti, sia infine le competenze istituzionali che consentano di interagire produttivamente con i colleghi, con le famiglie e con le istituzioni pubbliche e private, anche di altre».

Dello stesso tenore, il documento del Ministero dell'istruzione pubblica del 26 ottobre 1995, *“L'educazione interculturale nei programmi scolastici”*, poneva l'attenzione sulla prospettiva interculturale nei programmi didattici, intesa quale innovazione dell'insegnamento, affermando che «Una rinnovata visione della formazione degli insegnanti come 'sensibili alle culture' mira ad una costruzione di tipo riflessivo della personalità dei docenti, per renderli capaci di apertura alla diversità ed interpretazione del bagaglio culturale degli alunni/studenti nei loro aspetti singolari e soggettivi. Questi elementi di sviluppo delle competenze degli insegnanti segnano la tendenza verso il superamento di forme prevalentemente informativo-culturali o estetiche della formazione, per rivolgersi ad intenzionalità di formazione critica, in grado di sollecitare il ripensamento del ruolo insegnante in quanto tale».

⁸ Con particolare riferimento alle minoranze linguistiche e al diritto allo studio in “lingua propria”, cfr. F. GUELLA, *La disciplina del sistema scolastico nelle autonomie speciali con “piccole” minoranze, tra plurilinguismi e diritto allo studio in “lingua propria”*, in S. BARONCELLI (a cura di), *Regioni a statuto speciale e tutela della lingua. Quale apporto per l'integrazione sociale e politica?*, Torino, Giappichelli, 2017, 143 ss.; F. CORTESE, *Autonomia scolastica, minoranze linguistiche e identità culturali: per una concezione asimmetrica e diffusa del diritto all'istruzione*, in E. CECCHERINI, M. COSULICH (a cura di), *Tutela delle identità culturali, diritti linguistici e istruzione*, cit., 75.

In tempi più recenti, in cui le trasformazioni più profonde erano già in atto, il documento “*La via italiana per la scuola interculturale e l'integrazione degli alunni stranieri*” del 2007, in particolare nel capitolo 10 dedicato al ruolo dei docenti, affermava che: «Una rinnovata visione della formazione degli insegnanti come ‘sensibili alle culture’ mira ad una costruzione di tipo riflessivo della personalità dei docenti, per renderli capaci di apertura alla diversità ed interpretazione del bagaglio culturale degli alunni». Tale approccio mirava al superamento di un’impostazione monoculturale dell’insegnamento, promuovendo una prospettiva dinamica della cultura e una formazione critica del docente⁹.

Si comprende, allora, come l’implementazione di un percorso formativo *strutturato* e *continuo* per il personale docente, finalizzato allo sviluppo di specifiche competenze interculturali, intese non soltanto come acquisizione di conoscenze teoriche, ma altresì come competenze pratiche, richieda senza dubbio una formazione specifica che, tuttavia, risulta spesso carente¹⁰.

Non solo: alla luce della diversificazione sempre più alta del tessuto sociale e delle diverse realtà scolastiche, la formazione interculturale del corpo docente dovrebbe altresì valorizzare la concezione della diversità culturale come *norma* di una società fortemente diversificata¹¹, secondo un modello di scuola costituzionalmente inclusivo¹².

⁹ Nel 2022 il Ministero dell’istruzione e del merito ha poi pubblicato il documento intitolato «Orientamenti interculturali. Idee e proposte per l’integrazione di alunne e alunni provenienti da contesti migratori», sottolineando l’esigenza di garantire un «sostegno intenzionale dei processi di integrazione che richiedono attenzioni mirate e che meritano risposte efficaci e di qualità, interventi tempestivi, sistematici, duraturi e costanti nel tempo», senza tuttavia approfondire il tema della formazione interculturale del corpo docente.

¹⁰ Le componenti della competenza interculturale sarebbero in particolare: la componente cognitiva (o sapere), afferente alla dimensione intellettuale; la componente comportamentale (o saper fare), relativa all’applicazione pratica delle conoscenze; la componente attitudinale o motivazionale (o saper essere), connessa alla sfera emozionale; e infine, una quarta dimensione, concernente il contesto specifico della classe, come la provenienza degli alunni, e ritenuta determinante in rapporto all’appropriatezza e all’efficacia dei percorsi di educazione interculturale. A tal riguardo, si sottolinea che la normativa a livello nazionale dovrebbe favorire la formazione continua degli insegnanti in ambito interculturale, affinché l’educazione interculturale possa comprendere la complessità del fenomeno migratorio. Si consideri, a titolo esemplificativo, la crescente presenza di minori provenienti da contesti migratori, la molteplicità delle lingue parlate, la difficoltà nella conoscenza della lingua del paese ospitante, nonché le condizioni di disagio economico, abitativo e sociale in cui spesso versano le famiglie di origine. In tale quadro, la formazione interculturale degli insegnanti non può essere intesa quale elemento accessorio o aggiuntivo, ma piuttosto deve dotarsi di sistematicità e centralità. Cfr. M. SANTERINI, P. REGGIO, *Formazione interculturale: teoria e pratica*, cit.

¹¹ D. AZZOLINI, M. CVAJNER, A. SANTERO, *Sui banchi di scuola. I figli degli immigrati*, in C. SARACENO, N. SARTOR, G. SCIORTINO (a cura di), *Stranieri e disuguali. Le disuguaglianze nei diritti e nelle condizioni di vita degli immigrati*, cit., 258.

¹² Sul tema dell’inclusione scolastica, cfr., *ex multis*, M. FERRARI, G. MATUCCI, M. MORANDI, *La scuola inclusiva dalla Costituzione a oggi. Riflessioni tra pedagogia e diritto*, Milano, FrancoAngeli, 2019; G. MATUCCI, F. RIGANO (a cura di), *Costituzione e istruzione*, Milano, FrancoAngeli, 2016; A. POGGI, *Per un «diverso» stato sociale. La parabola del diritto all’istruzione nel nostro Paese*,

In questa prospettiva, non si può trascurare di sottolineare che tanto l'apprendimento della lingua italiana per quegli alunni che non possiedono una adeguata competenza linguistica¹³, quanto la valorizzazione di una prospettiva pedagogica interculturale che possa valorizzare la diversità linguistico-culturale¹⁴ costituisce uno degli elementi chiave per lo sviluppo pieno della personalità di ciascun alunno nella comunità scolastica¹⁵: come già osservato, esiste, invero, uno stretto legame tra *lingua* e *costruzione dell'identità personale*, in modo particolare, durante l'infanzia¹⁶.

Come chiarito, poi, dalla giurisprudenza costituzionale, statuendo che la scuola è «aperta a tutti» (art. 34, comma 1, Cost.), la Costituzione «pone un

Bologna, il Mulino, 2019; della stessa A., *La Repubblica e l'istruzione: alla ricerca del sistema nazionale*, in *Rivista di diritto costituzionale*, n. 3, 2021; F. BIONDI DAL MONTE, S. FREGA, *Per l'uguaglianza sostanziale tra i banchi di scuola. Immigrazione, inclusione e contrasto alla dispersione scolastica*, Milano, FrancoAngeli, 2023; C. COLAPIETRO, *Diritti dei disabili e Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011; M. FALANGA, *Diritto scolastico. Analisi e profilo*, Brescia, ELS La scuola, Editrice Morcelliana, 2017; S. TROILO, *Tutti per uno o uno contro tutti? Il diritto all'istruzione e all'integrazione scolastica dei disabili nella crisi dello Stato sociale*, Milano, Giuffrè, 2021; A. IACOPINO, *Il diritto all'inclusione scolastica*, in M.V. ISIDORI (a cura di), *La formazione dell'insegnante inclusivo. Superare i rischi vecchi e nuovi di povertà educativa*, Milano, FrancoAngeli, 2019, 168-179; F. CORTESE, *La Costituzione scolastica: radici, temi e risultati*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 2018; G. ARCONZO, *Istruzione, inclusione e integrazione socio-culturale. Per una interpretazione dell'istruzione costituzionalmente inclusiva*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2024.

Cfr., inoltre, più in generale sul sistema nazionale di istruzione V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 1956, 54 ss.; S. CASSESE, *La scuola: ideali costituenti e norme costituzionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6, 1974, 3614 ss.; A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, il Mulino, 2003; A. POGGI, Art. 34, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, Utet, 2006, 699 ss.; Q. CAMERLENGO, Art. 34, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, II ed., Padova, Cedam, 2008, 341 ss.; M. BENVENUTI, *Articolo 34*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. I. *Principi fondamentali e parte I – Diritti e doveri dei cittadini* (artt. 1-54), Bologna, il Mulino, 2021, 238 ss.

¹³ Sulle concrete difficoltà scolastiche che gli alunni stranieri incontrano rispetto ai coetanei italiani, cfr. D. AZZOLINI, M. CVAJNER, A. SANTERO, *Sui banchi di scuola. I figli degli immigrati*, in C. SARACENO, N. SARTOR, G. SCIORTINO (a cura di), *Stranieri e disuguali. Le disuguaglianze nei diritti e nelle condizioni di vita degli immigrati*, Bologna, il Mulino, 2013, 258 ss.

¹⁴ Cfr. art. 45 del D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394, ove si prevede altresì che l'istituzione scolastica si avvalga dell'opera di mediatori culturali qualificati, anche attraverso intese con l'ente locale.

¹⁵ A. POGGI, *La Repubblica e l'istruzione: alla ricerca del sistema nazionale* in *Diritto Costituzionale*, n. 3, 2021, 125 ss.; G. MATUCCI, *Dall'inclusione all'universalizzazione. Itinerari di sviluppo della Scuola nella Costituzione*, in ID. (a cura di), *Diritto all'istruzione e inclusione sociale. La scuola «aperta a tutti» alla prova della crisi economica*, cit., 33-61, dove l'A. sottolinea che i percorsi di formazione scolastica dovrebbero «promuovere la personalità del singolo, come vuole la nostra Costituzione», 58.

¹⁶ Cfr. G. FAVARO, *Bilinguismi al plurale: per scelta, per nascita, per migrazione. repertori e pratiche linguistiche nelle scuole e nei servizi educativi per l'infanzia*, in *Italiano LinguaDue*, n. 1 del 2020. Come osservato da vasta letteratura, in particolare, le lingue che si apprendono prima dei 4/5 anni fanno parte di un patrimonio strutturale e presimbolico.

principio nel quale la basilare garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo "nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità" apprestata dall'art. 2 Cost. trova espressione in riferimento a quella formazione sociale che è la comunità scolastica»¹⁷.

Se, allora, con la definizione della scuola *aperta a tutti*, i Costituenti «hanno impresso in Costituzione un principio che ha contribuito alla determinazione di un programma di sviluppo della scuola atto a consentire in modo sempre più pieno quello "sviluppo della persona umana" che proprio nell'istruzione ha la sua massima possibilità di realizzazione»¹⁸, è in questa prospettiva che anche lo sviluppo di percorsi di educazione interculturale dovrebbe sempre collocarsi, assicurando la crescita personale di ciascun alunno, in un'ottica promozionale e di valorizzazione della persona umana¹⁹, quale fine ultimo a cui un modello di scuola *costituzionalmente orientato* dovrebbe sempre tendere.

1.1. L'educazione civica in una prospettiva interculturale: la legge n. 92 del 2019

Nella cornice di una educazione interculturale, occorre, poi, fare riferimento anche al ruolo che occupa l'educazione alla cittadinanza attiva o educazione civica nel dialogo tra culture diverse, con particolare attenzione alla prospettiva del rafforzamento della coesione sociale in una società fortemente pluralizzata²⁰. In questo senso, come osservato, le competenze civiche aiutano a prendere coscienza della *complessità*, a tener conto delle diversità – anche culturali – e della presenza di interessi a volte contrapposti all'interno della società, favorendo allo stesso tempo la comprensione del pluralismo quale valore posto alla base della nostra forma di Stato²¹.

Nel 2022, il quadro della preparazione delle giovani generazioni al ruolo di cittadini è stato oggetto del Rapporto IEA *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* in 24 paesi tra cui l'Italia²² attraverso

¹⁷ Corte cost., sent. n. 215 del 1987.

¹⁸ G. ARCONZO, *Istruzione, inclusione e integrazione socio-culturale. per una interpretazione dell'istruzione costituzionalmente inclusiva*, cit.

¹⁹ M. C. NUSSBAUM, *Coltivare l'umanità. I classici, il multiculturalismo, l'educazione contemporanea*, Roma, Carocci, 2006.

²⁰ M. SANTERINI, *Educare alla cittadinanza. La pedagogia e le sfide della globalizzazione*, Roma, Carocci, 2001.

²¹ Sul tema, emblematico A. TOURAINE, *Eguaglianza e diversità. I nuovi compiti della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 1997.

²² Cf W. SCHULZ, *Becoming Citizens in a Changing World*, IEA International Civic and Citizenship Education Study 2016 International Report, Springer 2018; B. LOSITO et al., *Young Peoples Perceptions of Europe in a Time of Change*, IEA International Civic and Citizenship Education Study 2016 European Report, Springer, 2018.

l'*International Civic and Citizenship Education Study*²³: anche se il livello di civismo dei giovani italiani non sembra più debole di quelli di altri Paesi, emerge dall'indagine che il ruolo della scuola nella formazione alla cittadinanza attiva risulti ancora scarso.

Nell'ordinamento giuridico nazionale, è la legge 20 agosto 2019, n. 92 ad aver istituito l'insegnamento scolastico dell'educazione civica e le successive linee guida adottate con decreto ministeriale del 7 settembre 2024, in sostituzione delle precedenti²⁴, a partire dall'anno scolastico 2024/2025, hanno orientato tale insegnamento sulla base di obiettivi comuni.

Si osserva, innanzitutto, che la legge n. 92 del 2019 afferma all'art. 1 che «L'educazione civica contribuisce a formare cittadini responsabili e attivi e a promuovere la partecipazione piena e consapevole alla vita civica, culturale e sociale delle comunità, nel rispetto delle regole, dei diritti e dei doveri». All'art. 3 vi è poi un elenco delle competenze e obiettivi di apprendimento assumendo a riferimento le seguenti tematiche: «a) Costituzione, istituzioni dello Stato italiano, dell'Unione europea e degli organismi internazionali; storia della bandiera e dell'inno nazionale; b) Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015; c) educazione alla cittadinanza digitale, secondo le disposizioni dell'articolo 5; d) elementi fondamentali di diritto, con particolare riguardo al diritto del lavoro; e) educazione ambientale, sviluppo eco-sostenibile e tutela del patrimonio ambientale, delle identità, delle produzioni e delle eccellenze territoriali e agroalimentari; f) educazione alla legalità e al contrasto delle mafie; g) educazione al rispetto e alla valorizzazione del patrimonio culturale e dei beni pubblici comuni; h) formazione di base in materia di protezione civile; l'educazione stradale, l'educazione alla salute e al benessere, l'educazione al volontariato e alla cittadinanza attiva». Si afferma poi che «Tutte le azioni sono finalizzate ad alimentare e rafforzare il rispetto nei confronti delle persone, degli animali e della natura».

Tuttavia, si rileva che nessun accenno viene riportato al tema dell'educazione interculturale o della prospettiva interculturale nel quadro dell'educazione civica.

Nemmeno nel decreto del Ministero dell'istruzione e del merito del 7 settembre 2024, recante le *Linee guida per l'insegnamento dell'Educazione civica*, non è presente alcun riferimento all'educazione interculturale.

Vi è, invece, un riferimento al concetto di "integrazione", volto a valorizzare una dimensione *inclusiva* (ma non interculturale) dei percorsi di integrazione. Si afferma in particolare che «Le Linee Guida per l'insegnamento dell'educazione civica offrono una cornice efficace entro la quale poter inquadrare temi e obiettivi di apprendimento coerenti con quel sentimento di appartenenza che deriva dall'esperienza umana e sociale del nascere, crescere e convivere in un Paese

²³ Cfr. il Rapporto nazionale ICCS 2022: *I risultati degli studenti italiani in educazione civica e alla cittadinanza*, disponibile su www.invalsi.it.

²⁴ Decreto ministeriale 22 giugno 2020, n. 35.

chiamato Italia (...) L'educazione civica può proficuamente contribuire a formare gli studenti al significato e al valore dell'appartenenza alla comunità nazionale che è comunemente definita Patria, concetto che è espressamente richiamato e valorizzato dalla Costituzione».

Infine, si fa riferimento al ruolo dell'educazione civica nel quadro della cittadinanza: si afferma in particolare che la cittadinanza «si costruisce attraverso l'identificazione con i valori costituzionali, l'esercizio responsabile delle virtù civiche, la valorizzazione dei territori che costituiscono la Repubblica, con le loro tipicità e tradizioni».

Sebbene il richiamo al valore dell'appartenenza nazionale possa essere considerato positivamente, tuttavia si rileva che tale appartenenza si arricchisce oggi, con specifico riferimento al contesto scolastico, della presenza di un numero elevato di alunni stranieri di cosiddetta seconda o terza generazione: pur nati in Italia, o arrivati nel nostro Paese durante l'infanzia, e partecipando pienamente al percorso formativo, gli alunni di seconda o terza generazioni risultano spesso privi della cittadinanza italiana.

Tale condizione solleva l'irrisolta questione dell'acquisizione della cittadinanza da parte delle cosiddette seconde e terze generazioni di immigrati e più in generale, l'esigenza di una riforma complessiva della disciplina in materia di cittadinanza.

Nel quadro di una educazione civica che si inserisca in una prospettiva *interculturale*, allora, l'ingresso di uno studio della Costituzione, con la sua storia, i suoi principi e valori all'interno del percorso di istruzione dovrebbe favorire, da una parte, una comprensione dei valori e principi fondanti il nostro ordinamento, anche alla luce dell'evoluzione storica, e, dall'altra parte, il confronto e il dialogo tra culture di origine diverse, evitando, così, di ridurre il confronto ad una "cieca" adesione a tali principi e tali valori²⁵.

Mantenere un approccio *plurale* e *interculturale* anche nel quadro dell'educazione civica, partendo dai principi del nostro ordinamento costituzionale, senza, tuttavia, chiudere il confronto con la pluralità delle culture e i relativi valori, contribuirebbe ad evitare ogni forma di dogmatismo «per aprire piuttosto le menti (e – vorrebbe dirsi – anche i cuori) all'accettazione della possibile (e, per certi versi, persino auspicabile) diversità dell'altro»²⁶.

1.2. Educazione interculturale e recenti sviluppi, alla luce del decreto-legge 31 maggio 2024, n. 71

Infine, nel quadro di un'educazione interculturale, occorre non trascurare le perplessità che hanno suscitato i recenti sviluppi in materia di inclusione scolastica

²⁵ M. SANTERINI, *Crisi della democrazia e competenze civiche a scuola*, Bologna, il Mulino, 2021.

²⁶ A. RUGGERI, *Il diritto all'istruzione (temi e problemi)*, in *Rivista giuridica della scuola*, n. 6, 2008, 392.

degli stranieri, avvenuti con l'approvazione del decreto legge 31 maggio 2024, n. 71, che reca disposizioni urgenti in materia di sport, di sostegno didattico agli alunni con disabilità, per il regolare avvio dell'anno scolastico 2024/2025 e in materia di università e ricerca, (poi convertito con legge di conversione 29 luglio 2024, n. 106): il decreto legge che infatti previsto all'art. 11 la possibilità, a partire dall'anno scolastico 2025/2026, di predisporre «l'assegnazione di un docente dedicato all'insegnamento dell'italiano per stranieri per le classi aventi un numero di studenti stranieri, che si iscrivono per la prima volta al Sistema nazionale di istruzione e che non sono in possesso delle competenze linguistiche di base in lingua italiana, pari o superiore al 20 per cento degli studenti della classe».

Occorre, innanzitutto, mettere in luce che tale previsione normativa risulterebbe di difficile applicazione dal momento che, secondo le più recenti statistiche, gli alunni con cittadinanza non italiana sono circa il 10% della popolazione studentesca e, di questi, il 67% (più della metà) sono nati in Italia, andando a costituire seconde o terze generazioni.

Le seconde o terze generazioni, essendo composte da individui nati in Italia o che sono già inseriti nel contesto culturale – nonché linguistico – del nostro Paese sin dall'infanzia, hanno caratteristiche ben diverse dalla categoria di alunni neoarrivati, i quali hanno un'esigenza fondamentale di alfabetizzazione: in particolare, le seconde generazioni sono quasi sempre già iscritte al sistema nazionale di istruzione, mentre gli alunni neoarrivati hanno un'esigenza fondamentale di apprendimento della lingua.

Se si considerano i dati più recenti, pertanto, molto raramente e soltanto in determinate aree del Paese, tendenzialmente in alcuni specifici Comuni a più alta concentrazione di minori con “background” migratorio²⁷, si costituirà una classe con più del 20% di alunni che non hanno conoscenze di base della lingua italiana e che sono iscritti per la prima volta al sistema nazionale di istruzione.

In altri termini, tale soglia può essere considerata ragionevole negli istituti in cui si riscontra un numero elevato di alunni neoarrivati nel corso di un anno scolastico, ma nella maggioranza dei casi appare difficilmente ipotizzabile il raggiungimento di una percentuale così elevata in una unica classe. Questo potrebbe spingere alcuni istituti scolastici a convogliare l'inserimento degli alunni neoarrivati in una unica classe, raggruppando di fatto gli alunni con cittadinanza non italiana che si iscrivono per la prima volta al sistema nazionale di istruzione al fine

²⁷ Secondo il *Trentesimo Rapporto ISMU sulle migrazioni* (2024), cit., per quanto riguarda la distribuzione regionale degli alunni, la situazione rimane stabile: anche i dati del 2022/23 confermano che la maggioranza degli studenti con cittadinanza non italiana si concentra nelle regioni settentrionali, a seguire nelle regioni del Centro e infine nel Mezzogiorno. La Lombardia accoglie nel 2022/23 nelle proprie scuole un quarto di questa tipologia di alunni sul totale in Italia, ovvero 231.819, seguita a distanza da Emilia-Romagna (111.811 alunni con cittadinanza non italiana), Veneto (99.604), Lazio (83.716) e Piemonte (81.762). In Emilia-Romagna, d'altro canto, gli studenti con cittadinanza non italiana rappresentano, in rapporto alla popolazione scolastica regionale, il 18,4%, il valore più elevato a livello nazionale, cui segue la Lombardia con il 17,1% di alunni con cittadinanza non italiana ogni 100 iscritti nelle scuole di diverso ordine e grado.

di poter beneficiare dell'assegnazione di un docente di lingua italiana.

Inoltre, la previsione di insegnanti specializzati unicamente nell'insegnamento della lingua italiana e che non si relazionino, invece, con l'intera classe nel quadro di un progetto più ampio di educazione interculturale, ma solo con studenti non italofofoni, potrebbe rischiare di favorire una sorta di "separazione" o "segregazione scolastica" degli studenti neoarrivati rispetto al contesto di classe.

Subordinare, allora, l'assegnazione di un docente dedicato all'insegnamento della lingua italiana, formato adeguatamente attraverso l'acquisizione di competenze specifiche²⁸, alla presenza di una determinata percentuale di alunni stranieri in una classe potrebbe costituire una disparità di trattamento nei confronti di quegli alunni stranieri neoarrivati che non potrebbero beneficiare di una misura mirata e senza dubbio rilevante per l'apprendimento della lingua a causa dell'assenza di un requisito prettamente numerico, ma per i quali l'apprendimento della lingua italiana costituisce, allo stesso modo, un requisito necessario per rendere effettivo l'esercizio del diritto allo studio, quale diritto, per altro, di natura fondamentale²⁹.

In questa prospettiva, per altro, proposte che mirino a "separare" sulla base di "problematiche linguistiche", piuttosto che ad avviare una formazione linguistica degli studenti nel quadro di una più ampia educazione interculturale, sono del tutto contrarie allo spirito inclusivo della Costituzione³⁰. Inoltre, come osservato, sebbene la mancata padronanza della lingua possa amplificare alcune difficoltà di apprendimento, tuttavia, è piuttosto il contesto socioeconomico che – italiano o straniero – determina le disuguaglianze di partenza che la scuola dovrebbe, invece, riconoscere.

Giova sottolineare che, in riferimento alla possibilità di istituire classi separate, seppur in relazione a ragioni diverse dalla nazionalità, la Corte costituzionale ha già chiarito la necessità di mantenere un ambiente scolastico *unitario*, riducendo quanto più possibile gli effetti di *segregazione* e *isolamento*, e i connessi rischi di regressione che potrebbero derivare da una separazione degli alunni all'interno della comunità scolastica, definita essa stessa come una *formazione sociale*, nella

²⁸ Si ricorda che il d.l. n. 71 del 2024 prevede che il Ministero dell'istruzione e del merito tiene conto del fabbisogno per la classe di concorso "Lingua italiana per discenti di lingua straniera" (classe di concorso A-23).

²⁹ Cfr. Corte cost., sent. n. 275 del 2016.

³⁰ Risale, ad esempio, alla XVI Legislatura l'approvazione di una mozione da parte della Camera dei deputati che impegnava il Governo ad autorizzare l'accesso nelle scuole soltanto di quegli studenti stranieri che avessero superato test e specifiche prove di valutazione. Quanti non fossero riusciti, avrebbero dovuto frequentare quelle che vennero definite «classi ponte», in cui sarebbe stato possibile apprendere la lingua italiana, nonché, come si legge nel testo della proposta, «il rispetto della legge del paese accogliente; il rispetto di tradizioni territoriali e regionali del Paese accogliente, senza etnocentrismi; il rispetto per la diversità morale e cultura religiosa del paese accogliente». Cfr. il documento "Testi allegati all'ordine del giorno della seduta n. 66 di martedì 14 ottobre 2008, Mozioni concernenti iniziative in materia di accesso degli studenti stranieri alla scuola dell'obbligo", consultabile sul sito della Camera dei Deputati.

quale, in forza dell'art. 3, comma 2, Cost., deve essere rimosso ogni tipo di ostacolo³¹.

Significative risultano, a tal proposito, anche alcune decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla compatibilità con la Convenzione di quelle misure volte a differenziare l'inserimento scolastico degli alunni sulla base della carente conoscenza della lingua nazionale. Tra questi si segnala il caso *Orsus e altri c. Croatia* del 16 marzo 2010³², riguardante il ricorso di 15 bambini croati di origine Rom che erano stati collocati in classi separate in ragione dell'insufficiente conoscenza della lingua croata.

La Corte ha affermato che l'inserimento temporaneo di minori stranieri in classi differenziate finalizzato al recupero di deficit linguistici non costituisce, di per sé, una misura intrinsecamente discriminatoria. Tuttavia, essa diviene tale qualora la sua applicazione incida in maniera sproporzionata su un determinato gruppo etnico e non sia accompagnata da misure compensative volte a garantire l'integrazione linguistica, sociale e culturale degli alunni interessati. Nel caso di specie, la Corte ha rilevato una violazione dell'art. 14 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo³³, letto in combinato disposto con l'art. 2 del Protocollo Addizionale n. 1³⁴, atteso che i minori di etnia Rom erano stati inseriti in classi differenziate senza l'adozione di strumenti adeguati a favorire la loro effettiva inclusione nel sistema scolastico ordinario. Tale circostanza ha determinato una discriminazione indiretta, in quanto la misura, pur apparendo neutrale nella sua formulazione, ha prodotto effetti svantaggiosi nei confronti di un gruppo etnico specifico.

La giurisprudenza della Corte EDU in materia di istruzione e non discriminazione impone agli Stati membri l'adozione di misure che, da un lato, garantiscano l'uguaglianza formale e, dall'altro, assicurino un'effettiva parità di accesso all'istruzione. L'assenza di strumenti volti a superare le difficoltà linguistiche e culturali dei minori appartenenti a comunità emarginate comporta una segregazione di fatto, contraria ai principi sanciti dalla Convenzione. Pertanto, la Corte ha ritenuto che l'assegnazione dei minori Rom a classi separate, in assenza di un supporto strutturato per il loro inserimento nel contesto scolastico ordinario, configurasse una

³¹ Si veda Corte cost. sent. n. 215 del 1987 in relazione al collocamento dei minori in condizione di disabilità nelle classi. Sul punto G. BRUNELLI, *Welfare e immigrazione: le declinazioni dell'uguaglianza*, cit., 554.

³² Cfr. *Orsus e altri c. Croatia*, ricorso n. 15766/03. Per un approfondimento del caso cfr. A. SACCUCCI, *Diritto all'istruzione e discriminazione scolastica di minori stranieri alla luce delle norme internazionali sui diritti umani*, cit.

³³ Convenzione europea dei diritti dell'uomo, Art. 14: «Divieto di discriminazione. Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione».

³⁴ Protocollo Addizionale n. 1 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali, 1952.

discriminazione vietata dal diritto convenzionale, con conseguente obbligo per lo Stato di adottare misure atte a rimuovere tale disparità di trattamento.

2. La funzione “integrativa” della cittadinanza nel modello interculturale di integrazione

Nel quadro dell'implementazione di un modello di integrazione *interculturale* nel nostro ordinamento, sarebbe, inoltre, opportuna una riflessione sul tema della *cittadinanza* nello Stato multiculturale³⁵ e della sua funzione *integrativa* nella comunità politica³⁶: questo, soprattutto nell'ottica di una valorizzazione della formazione scolastica e dell'educazione interculturale quale fattore di inclusione sociale ed integrazione politica.

In effetti, il criterio di attribuzione della cittadinanza nel nostro ordinamento si fonda prevalentemente sul principio di *ius sanguinis* e risente fortemente di un concetto di stampo *risorgimentale* della cittadinanza, impregnato del principio di nazionalità, inteso come comunanza di fattori quali la lingua, la storia, le leggi, le religioni³⁷.

Come noto, la cittadinanza nazionale si afferma con l'emergere dello Stato liberale, come strumento di definizione della comunità nazionale e conseguente esclusione dell'altro, dello straniero³⁸.

Tuttavia, oggi, è possibile osservare che la comunità cosiddetta *nazionale* non trova la sua identità unicamente in somiglianze etnico-culturali: essa si svincola già, almeno parzialmente, da una appartenenza ad una comunità *prepolitica*, integrata in base a discendenza genetica, tradizioni condivise e linguaggio comune³⁹.

³⁵ Vedi E. COSTA, *Cittadinanza e integrazione: dall'Ottocento a oggi*, in T. MAZZARESE (a cura di), *Diritto, tradizioni, traduzioni. La tutela dei diritti delle società multiculturali*, Torino, Giappichelli, 2013, 18-19.

³⁶ Sul punto, G. MILANI, *Ius linguae e status civitatis: verso un nuovo paradigma della cittadinanza italiana?*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2, 2019, 2 ss. È stata, peraltro, sostenuta in dottrina l'opportunità di superare il concetto di cittadinanza. Cfr., in questo senso, L. FERRAJOLI, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. ZOLO, *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, Laterza, 1994, 263 ss.

³⁷ In generale, sull'esigenza di rivedere il concetto di cittadinanza, cfr., tra gli altri, M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, cit., 513 e ss.; E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, Padova, Cedam, 1997; G. ZINCONI, *Da sudditi a cittadini: le vie dello Stato e le vie della società civile*, Bologna, il Mulino, 1992.

³⁸ Sul tema, *ex multis*, P. LOMBARDI, *Giudice amministrativo e cittadinanza: quale contributo per un concetto sostenibile di cittadinanza?*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2018.

³⁹ C. DE FIORES, *Nazione e Costituzione*, cit. Sul tema della sovrapposizione tra Nazione e cittadinanza, e sul suo superamento, cfr. P. CAVANA, *Nuove dimensioni della cittadinanza e pluralismo religioso*, in G. DALLA TORRE, F. D'AGOSTINO, *La cittadinanza. Problemi e dinamiche in una società pluralistica*, Torino, Giappichelli, 2000, 59 ss.

In effetti, i membri delle nuove minoranze non fanno solo parte del tessuto sociale che caratterizza la collettività, ma possono concorrere anche alla formazione della comunità politica dello Stato, in qualità di cittadini: se, infatti, è vero che la trasmissione della cittadinanza nel nostro ordinamento avvenga prevalentemente *iure sanguinis*, tuttavia è possibile acquistare la cittadinanza anche per naturalizzazione, dopo dieci anni di residenza legale in Italia, ridotti a cinque anni per coloro cui è stato riconosciuto lo status di apolide o di rifugiato e a quattro anni per i cittadini di Paesi dell'Unione europea⁴⁰.

Inoltre, anche qualora, poi, come spesso accade, i membri appartenenti alle nuove minoranze siano privi della cittadinanza, intesa in senso giuridico-formale, tuttavia ad essi si può riconoscere una cittadinanza sostanziale⁴¹, che si pone quale obiettivo dell'intervento del Legislatore, e che si sostanzia in una partecipazione alla vita politica dello Stato-comunità⁴².

Come osservato⁴³, i non-cittadini possono trovarsi a compiere, a fianco dei cittadini, «atti espressivi di partecipazione e solidarietà politica (...) Ovvero, pratiche mediante cui gli individui si comportano da e si auto-riconoscono come membri partecipi della comunità, cittadini sostanziali». E per altro appare difficile ritenere «che un cittadino italiano per nascita, che ha sempre vissuto in un altro Paese o che da tempo comunque vive all'estero, abbia più diritto

⁴⁰ La disciplina in materia di cittadinanza fa capo principalmente alla legge n. 91 del 1992 recante "Nuove norme sulla cittadinanza". Ai sensi della legge, acquistano di diritto alla nascita la cittadinanza italiana coloro i cui genitori (anche soltanto il padre o la madre) siano cittadini italiani (legge n. 91 del 1992, art. 1, comma 1, lett. a)): si tratta della così detta modalità di acquisizione della cittadinanza *iure sanguinis*. Tuttavia, può presentare domanda per ottenere la concessione della cittadinanza italiana il cittadino straniero residente in Italia da almeno dieci anni, se cittadino non appartenente all'Unione europea, o da almeno quattro anni, se cittadino comunitario (art. 9, comma 1, lett. f) e d)); apolide residente in Italia da almeno cinque anni (art. 9, comma 1, lett. e)); il cui padre o la cui madre o uno degli ascendenti in linea retta di secondo grado sono stati cittadini per nascita, o che è nato in Italia e, in entrambi i casi, vi risiede da almeno tre anni (legge n. 91 del 1992, art. 9, comma 1, lett. a)); maggiorenne adottato da cittadino italiano e residente in Italia da almeno cinque anni (art. 9, comma 1, lett. b)); che abbia prestato servizio alle dipendenze dello Stato italiano, anche all'estero, per almeno cinque anni (legge n. 91 del 1992, art. 9, comma 1, lett. c)). Verificare esito del referendum sulla cittadinanza dell'8-9 giugno 2025.

⁴¹ L. RONCHETTI, *La cittadinanza sostanziale tra Costituzione e residenza: immigrati nelle regioni*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2012, la quale richiama la distinzione proposta da E. GROSSO, *Cittadini per amore, cittadini per forza: la titolarità soggettiva del diritto di voto nelle Costituzioni europee*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3, 2000, 505 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Criticità e prospettive di riforma della disciplina del voto degli italiani all'estero*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2022.

⁴² Per Stato-comunità si intende qui l'elemento personale dello Stato. Per una disamina sulla differenziazione tra *Stato ordinamento* e *Stato soggetto*, si rinvia a F. MODUGNO, *La dicotomia "Stato ordinamento"-"Stato soggetto" nel pensiero dei tre maestri*, in *Esposito, Crisafulli, Paladin. Tre costituzionalisti nella cattedra padovana. Atti del Convegno di Padova*, giugno 2003, in *www.associazione.deicostituzionalisti.it*.

⁴³ C. PANZERA, *La cittadinanza come diritto e come problema nello stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2024.

a partecipare alla vita politica del Paese di quanto non lo abbia uno straniero che da tempo regolarmente risiede e lavora in Italia»⁴⁴.

A tale proposito, anche la stessa giurisprudenza costituzionale si è orientata verso una visione “costituzionale” di cittadinanza intesa come partecipazione, rispetto a una visione “ordinaria” della medesima, la quale si fonda sul concetto di appartenenza ad un’entità statale⁴⁵.

In effetti, si può sostenere che la nozione di cittadinanza avrebbe subito una evoluzione proprio in relazione al mutamento della società, assumendo una duplice dimensione nello Stato multiculturale: da una parte, la cittadinanza si allontana «dalla qualificazione in termini di *status*, quale insieme di situazioni giuridiche soggettive legate all’appartenenza formale del soggetto ad una comunità politica» e, dall’altra, parte approda «ad un “rapporto” di cittadinanza che consente non solo di partecipare al governo politico della comunità, ma soprattutto di fruire di servizi e di essere coautore delle decisioni pubbliche»⁴⁶.

Nello Stato multiculturale, la cittadinanza tende a configurarsi quale forma giuridica di una relazione “sostanziale” tra la persona e la comunità” e non più soltanto in senso giuridico-formale. In altri termini, una cittadinanza sostanziale si declina non in termini di appartenenza formale, ma di integrazione ed inclusione e diventerebbe «condizione sociale prima che giuridica»⁴⁷ di partecipazione attiva alla vita di una comunità politica, andando a comprendere la dimensione del godimento di quei diritti che si estendono oltre la cittadinanza formale, nonché la dimensione dei doveri⁴⁸.

Tuttavia, è opportuno precisare che la cittadinanza “sostanziale” non arriva

⁴⁴ V. BALDINI, *Lo Stato multiculturale e il mito della Costituzione per valori*, cit.

⁴⁵ M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, cit., «una nozione costituzionale di cittadinanza appare (...) adatta a ricomprendere in sé tutte le manifestazioni politiche della personalità individuale (...), senza la necessità di chiamare in causa un rapporto esclusivistico tra il singolo e lo stato qual è quello prefigurato dalla cittadinanza «nazionale»», 522. Sul tema, cfr. anche D. ROPELATO, *Democrazia intelligente*, Roma, Città Nuova, 2008; P. VIPIANA, *La democrazia deliberativa a livello regionale*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 1/2028.

⁴⁶ Sull’evoluzione del quadro normativo in materia di cittadinanza, V. LIPPOLIS, *Aderire ai valori della Nazione è il principio fondante dell'essere cittadini*, in *Amministrazione civile*, n. 2, 2008; R. QUADRI, *Cittadinanza*, in *Scritti giuridici*, III, Milano, Giuffrè, 1988, 197 ss.; A. BALDASSARRE, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, Giappichelli, 1997; M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, Padova, Cedam, 1997; C. AMIRANTE, voce *Cittadinanza (teoria generale)*, in *Enc. Giur.*, vol. VI, Roma, Treccani, 2003, 1 ss.; P. COSTA, *Cittadinanza*, Roma-Bari, Laterza, 2005; G. CRIFÒ, *Civis. La cittadinanza tra antico e moderno*, Roma-Bari, Laterza, 2005.

⁴⁷ C.E. GALLO, *La pluralità delle cittadinanze e la cittadinanza amministrativa*, in *Diritto amministrativo*, 2002, dove l’A. afferma che «il concetto di cittadinanza (...) è la garanzia ad ogni uomo di possibilità adeguate di vita e di manifestazione, prescindendo dalla appartenenza originaria alla comunità e valorizzando invece il concreto inserimento nella medesima. Si tratta di un elemento di arricchimento, non di un elemento di discriminazione», 485.

⁴⁸ A tal riguardo A. BARBERA, *Commento all'art. 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 97, secondo cui la natura aperta dell’art. 2 Cost. nei confronti dei diritti vale anche per l’individuazione dei doveri.

oggi sino ad includere i diritti politici, ovvero proprio quelli che consentirebbero di concorrere alla determinazione della vita politica nazionale.

Pertanto, è possibile ritenere che anche nello Stato multiculturale la cittadinanza continui ad assumere un'accezione giuridico-formale e, dunque, a rimandare a una condizione politica di appartenenza: «quando si parla di cittadino non si individua semplicemente uno *status* ovvero una condizione personale, né si richiama semplicemente un rapporto soggettivo purchessia, ma si qualifica in modo specifico la relazione esistente tra un individuo e una comunità organizzata in senso politico»⁴⁹.

Attenta dottrina ha, allora, messo in luce come sia proprio «la cittadinanza (per mezzo di una sua “flessibilizzazione”) a dover divenire verosimilmente, di fronte ad un dato costituzionale letterale e ad una tradizione teorica indubbiamente restrittivi, la chiave di volta per la rottura della barriera tra i diritti dell'uomo e del cittadino»⁵⁰.

2.1. Cittadinanza e minori stranieri: il criterio di *ius scholae* in prospettiva interculturale

Nel quadro di un modello di integrazione interculturale da implementarsi, in modo particolare, in ambito scolastico, sarebbe, innanzitutto, opportuna una riflessione sul legame stretto che intercorre tra l'educazione interculturale e i percorsi di integrazione e acquisizione della cittadinanza da parte dei minori stranieri⁵¹.

Questo, con particolare riferimento alle cosiddette seconde o terze generazioni, ovvero quei minori nati in Italia o arrivati nel nostro Paese durante l'infanzia che, tuttavia, hanno la possibilità di chiedere la cittadinanza solo al raggiungimento del

⁴⁹ A. MORRONE, *Le forme della cittadinanza nel terzo millennio*, cit., 303.

⁵⁰ V. ONIDA, *Lo Statuto costituzionale del non cittadino*, cit., dove l'A. sottolinea che «in particolare, ci si chiede se il cammino già seguito con riferimento ai diritti civili e sociali, con la graduale rinuncia alla cittadinanza quale criterio idoneo a sorreggere, secondo ragionevolezza, un trattamento differenziato tra cittadino e straniero regolarmente residente, non sia destinato ad essere percorso anche con riferimento ai diritti politici», 6. Si veda, inoltre, sull'estensione dei diritti civili e sociali allo straniero “regolare” si vedano F. SCUTO, *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell'immigrazione irregolare*, cit., 272 ss.; F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino, Giappichelli, 2013.

⁵¹ La cittadinanza costituisce ancora un concetto essenziale per definire le modalità di appartenenza e partecipazione alla comunità politica. Cfr. A. MORRONE, *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, dove l'A. afferma che «Nonostante tutto, quello di “cittadinanza” continua ad essere un concetto essenziale: non solo perché ad esso si riferiscono direttamente o indirettamente gli ordinamenti costituzionali degli Stati, non solo perché è sempre presente all'interno degli Stati e nella comunità internazionale una lotta per il diritto alla cittadinanza, ma soprattutto perché il concetto di cittadinanza, specie dopo le rivoluzioni borghesi del XVII e XVIII secolo, “appartiene alla sfera politica”, in quanto il “cittadino nella democrazia è un citizen, non un uomo privato o un bourgeois”», 304 ss.

diciottesimo anno di età⁵² e la cui presenza risulta, oggigiorno, particolarmente evidente nella scuola⁵³.

Se è vero che, tramite trasmissione da parte del genitore che abbia ottenuto la naturalizzazione, una parte di minori riesce ad ottenere la cittadinanza prima del compimento della maggiore età, tuttavia, vi sono, nella larga maggioranza, casi di minori vissuti e scolarizzati in Italia i quali al compimento dei diciotto anni rischiano di avere difficoltà nel vedersi rinnovato il permesso di soggiorno e che possono conoscere una precarietà nel proseguire la loro vita in Italia, pur avendo trascorso buona parte della loro vita nel nostro Paese ed avendo, spesso, frequentato uno o più cicli scolastici in Italia.

A tale proposito, si sottolinea che durante la XVII Legislatura, vi era stato un tentativo particolarmente significativo di riforma dei criteri di attribuzione della cittadinanza che aveva tratto impulso dalla proposta di legge di iniziativa popolare depositata, con oltre 200.000 firme, dalla campagna “L'Italia sono anch'io”.

Il disegno di legge di modifica della legge n. 91 del 1992 in materia di cittadinanza⁵⁴ era stato approvato dalla Camera il 13 ottobre 2015, a larga maggioranza, e avrebbe ampliato in modo significativo i casi in cui i minori nati o cresciuti in Italia avrebbero potuto acquistare la cittadinanza italiana.

Le principali novità previste avevano proprio riguardato un superamento del principio di *ius sanguinis* per l'acquisto della cittadinanza da parte dei minori nati in Italia da genitori stranieri e l'introduzione di due criteri sostituiti dello *ius sanguinis*: quello del cosiddetto *ius soli temperato*, in base al quale i minori nati in Italia da genitori stranieri acquistavano la cittadinanza italiana, a condizione che almeno uno dei genitori fosse titolare di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo (in caso di genitori cittadini di Stati non appartenenti alla UE) o di diritto di soggiorno permanente (in caso di genitori cittadini di paesi UE); e quello definito, allora, come *ius culturae*, per cui coloro che erano nati in Italia, ma i cui genitori non fossero in possesso del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo o di diritto di soggiorno permanente, e i minori stranieri arrivati in Italia entro il dodicesimo anno di età, avrebbero potuto diventare cittadini italiani dimostrando di aver frequentato regolarmente, per almeno cinque anni, uno o più cicli nel sistema nazionale di istruzione o percorsi di istruzione e formazione

⁵² Cfr. sul tema C. PINELLI, I “nuovi italiani” e lo spazio della politica costituzionale, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 2, 2013, 26; D. PORENA, *Il problema della cittadinanza. Diritti, sovranità e democrazia*, Torino, Giappichelli, 2011, spec. 190 e 260-261.

⁵³ Cfr. il *Trentesimo Rapporto della Fondazione ISMU sulle migrazioni* (2024) cit. Secondo il Rapporto, nell'anno scolastico 2022/23 il numero degli alunni con CNL, nati all'estero e nati in Italia, si attesta a 914.860 presenze, corrispondenti all'11,2% sul totale degli iscritti nelle scuole italiane (8.158.138) dalle scuole dell'infanzia alle secondarie di secondo grado, e indicano per l'a.s. 2022/23 un incremento di oltre 40mila presenze nel numero di alunni con background migratorio. Più dei due terzi degli alunni censiti come non italiani sono costituiti dalle cosiddette seconde generazioni. In particolare, il 67,5% degli alunni con cittadinanza non italiana è nato in Italia.

⁵⁴ Disegno di legge n. 2092 approvato dalla Camera nella forma di testo unificato il 13 ottobre 2015.

professionale triennale o quadriennale idonei al conseguimento di una qualifica professionale⁵⁵.

In entrambi i casi, sia con l'utilizzo del cosiddetto criterio di *ius soli temperato* che di *ius culturae*, il minore acquistava la cittadinanza italiana in seguito a una dichiarazione di volontà, presentata da un genitore all'ufficio di stato civile del Comune di residenza, entro il compimento della maggiore età del figlio. Altrimenti, il giovane avrebbe potuto presentare direttamente la dichiarazione di volontà tra i 18 e i 20 anni.

Il disegno di legge consentiva, inoltre, di ottenere la cittadinanza italiana anche alle persone titolari dei requisiti previsti per il c.d. *ius culturae* che, alla data di entrata in vigore della nuova legge, avessero già superato il limite d'età previsto per la presentazione della domanda (20 anni), a condizione che potessero dimostrare la residenza legale e ininterrotta sul territorio nazionale negli ultimi cinque anni.

Infine, i cittadini stranieri che avevano fatto ingresso in Italia da minorenni, ma che non soddisfavano i requisiti previsti – ad esempio perché entrati dopo il compimento dei 12 anni –, avrebbero potuto acquistare la cittadinanza italiana se avessero dimostrato di essere legalmente residenti in Italia da almeno sei anni e di aver frequentato regolarmente un ciclo scolastico, con il conseguimento del titolo conclusivo, presso gli istituti scolastici appartenenti al sistema nazionale di istruzione, o un percorso di istruzione e formazione professionale triennale o quadriennale con il conseguimento di una qualifica professionale.

Tuttavia, la proposta non aveva, poi, incontrato voto favorevole in Senato ed era stata, pertanto, abbandonata⁵⁶.

Tale prospettiva di riforma della cittadinanza per i minori stranieri fu ripresa durante la XVIII legislatura, attraverso una proposta di legge di iniziativa parlamentare⁵⁷ che abbandonava il criterio precedentemente previsto dello *ius soli temperato*, mantenendo, invece, il criterio dello *ius culturae* nella denominazione, tuttavia, di *ius scholae*⁵⁸.

Giova, subito, sottolineare che il principio di *ius scholae* si differenzia, almeno

⁵⁵ Cfr. art. 1 del disegno di legge “Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, e altre disposizioni in materia di cittadinanza”.

⁵⁶ Si segnala, che per favorire l'integrazione dei minori privi di cittadinanza, la legge n. 12 del 2016 ha, poi, consentito ai minorenni stranieri regolarmente residenti nel territorio italiano almeno dall'età di 10 anni il tesseramento presso società sportive delle federazioni nazionali con le stesse procedure previste per i cittadini italiani. Tale tesseramento resta valido anche dopo il compimento del diciottesimo anno di età, fino al completamento delle procedure per l'acquisizione della cittadinanza italiana. Questa previsione è stata, poi, ampliata dalla legge n. 205 del 2017, che ha disposto che tale tesseramento è possibile anche ove i minori non siano in regola con le norme relative all'ingresso e al soggiorno, laddove siano iscritti da almeno un anno a una qualsiasi classe della scuola italiana.

⁵⁷ Proposta di legge, Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza A.C. 105 e abb.-A n. 52/2 29 giugno 2022.

⁵⁸ Utilizza tale terminologia, nella presentazione del testo alla Commissione Affari costituzionali della Camera, il relatore Giuseppe Brescia.

parzialmente, dallo *ius culturae*⁵⁹: mentre il primo si fonda sulla frequenza e conclusione da parte dei minori di determinati cicli di studio, valorizzando la scuola quale luogo di istruzione ed educazione – anche in prospettiva interculturale –, il secondo criterio, invece, è legato ad un percorso di inserimento culturale, che può includere corsi di lingua e cultura italiana, partecipazione civica, certificazione di conoscenze costituzionali e linguistiche, e non necessariamente da svolgersi in ambito scolastico.

La proposta di legge, anche in questo caso, poi, abbandonata, aveva previsto una forma di acquisizione della cittadinanza da parte dei minori basata sul presupposto dello svolgimento di corsi di istruzione presso istituti scolastici del sistema nazionale di istruzione o percorsi di formazione professionale per ottenere una qualifica professionale.

Nel dettaglio, secondo la proposta di legge, avrebbe acquistato la cittadinanza italiana «il minore straniero, che sia nato in Italia o vi abbia fatto ingresso entro il compimento del dodicesimo anno di età, che risieda legalmente in Italia, qualora abbia frequentato regolarmente, ai sensi della normativa vigente, per almeno cinque anni nel territorio nazionale uno o più cicli scolastici presso istituti appartenenti al sistema nazionale di istruzione o percorsi di istruzione e formazione professionale idonei al conseguimento di una qualifica professionale».

Sebbene si possano segnalare alcune criticità di tale proposta, soprattutto in merito al requisito di aver risieduto *legalmente* in Italia – si ricorda infatti che i minori “irregolari” nel nostro ordinamento sono tendenzialmente equiparati agli altri minori presenti nel territorio –, tuttavia legare l’attribuzione della cittadinanza precisamente al contesto scolastico – e non più alla “cultura” in generale – avrebbe valorizzato la scuola come laboratorio quotidiano di integrazione⁶⁰, luogo di formazione civile e dunque di formazione del cittadino in una concezione civica della cittadinanza.

Tuttavia, appare importante precisare che la previsione di uno *ius scholae* nello Stato multiculturale dovrebbe accompagnarsi, come si è avuto modo di sottolineare a percorsi di educazione *interculturale* in ambito scolastico e di educazione civica e alla cittadinanza, intesa anche come educazione finalizzata alla partecipazione alla vita della collettività.

In altri termini, solo in una prospettiva di valorizzazione della diversità in chiave interculturale, allora, una riforma della cittadinanza su base *ius scholae* potrebbe favorire, al contempo, percorsi di inclusione nel rispetto della diversità, senza ricadere nella logica dell’integrazione assimilazionista.

Sarebbe, inoltre, auspicabile che tali percorsi prendessero avvio sin dall’infanzia,

⁵⁹ Cfr. sulla differenziazione tra i due criteri, F. ALICINO, *La cittadinanza frammentata. Dai rapporti iure sanguinis alla cultura dello ius scholae*, in *Coscienza e Libertà*, n. 61, 2022. Sul tema, anche B. NASCIMBENE, *La cittadinanza: un rinnovato interesse per i profili di diritto interno, internazionale ed europeo*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 1, 2023, 1 ss.

⁶⁰ Sul tema A. GRANATA, *Pedagogia delle diversità*, cit.

promuovendo quella prospettiva pedagogica che vede il minore – *rectius* il bambino – già come soggetto attivo e competente⁶¹.

A tale proposito, e in particolare nel quadro di una educazione alla cittadinanza che comprenda anche la dimensione interculturale, si menziona che la *Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 relativa alle competenze chiave per l'apprendimento permanente*, chiarisce come le competenze sociali e civiche devono includere competenze personali, interpersonali e interculturali e riguardano tutte le forme di comportamento che consentono alle persone di partecipare in modo efficace e costruttivo alla vita sociale e lavorativa, in particolare alla vita in società sempre più diversificate, come anche a risolvere i conflitti ove ciò sia necessario.

In particolare, la competenza civica «dota le persone degli strumenti per partecipare appieno alla vita civile grazie alla conoscenza dei concetti e delle strutture sociopolitici e all'impegno a una partecipazione attiva e democratica».

Questa competenza deve essere basata «sulla conoscenza dei concetti di democrazia, giustizia, uguaglianza, cittadinanza e diritti civili, anche nella forma in cui essi sono formulati nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nelle dichiarazioni internazionali e nella forma in cui sono applicati da diverse istituzioni a livello locale, regionale, nazionale, europeo e internazionale». Le abilità in materia di competenza civica riguardano «la capacità di impegnarsi in modo efficace con gli altri nella sfera pubblica nonché di mostrare solidarietà e interesse per risolvere i problemi che riguardano la collettività locale e la comunità allargata. Ciò comporta una riflessione critica e creativa e la partecipazione costruttiva alle attività della collettività o del vicinato, come anche la presa di decisioni a tutti i livelli, da quello locale a quello nazionale ed europeo, in particolare mediante il voto».

Anche a livello internazionale, nella «*Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri del 18 aprile 2002 sull'Educazione alla Cittadinanza democratica*» si sottolinea come «l'educazione alla cittadinanza democratica è un fattore di coesione sociale, mutua comprensione, dialogo interculturale ed interreligioso e solidarietà. Essa «incoraggia l'instaurarsi di armoniche e pacifiche relazioni all'interno e tra i popoli, così come la difesa e lo sviluppo della società e della cultura democratiche».

A fronte di tali considerazioni, pertanto, lo *ius scholae* quale criterio di attribuzione della cittadinanza per i minori stranieri, solo se accompagnato da un ripensamento e potenziamento di programmi di educazione interculturale e alla cittadinanza in ambito scolastico, potrebbe davvero diventare una chiave di volta nella promozione della coesione sociale e dell'unità della comunità politica, non solo in un'ottica presente, ma anche in una proiezione futura.

Di più: come osservato⁶², proprio i giovani di origine straniera, cresciuti spesso «tra due lingue e due culture», hanno già maturato una esperienza interculturale

⁶¹ *Ibidem*, 89.

⁶² A. GRANATA, *Pedagogia delle diversità*, 86 ss.

e sono «infatti oggi i “pionieri involontari” di una società propriamente multiculturale»: essi danno vita costantemente, attraverso le proprie occasioni di dialogo e confronto, a una “cultura terza”, che non è la somma matematica delle due culture messe in contatto dentro e fuori di sé, ma una cultura originale che tiene insieme elementi dell’una e dell’altra⁶³.

2.2. Recenti sviluppi in materia di modifica della disciplina sulla cittadinanza: il referendum di iniziativa popolare sulla cittadinanza

Nel quadro di una revisione sulla disciplina che regola l’acquisizione della cittadinanza nel nostro ordinamento, si è inserito, in prospettiva recente, il referendum abrogativo svoltosi l’8 e 9 giugno 2025 che ha previsto un quesito referendario volto a ripristinare, in caso di esito positivo, il requisito di cinque anni di residenza legale ininterrotta in Italia per la presentazione della domanda di concessione della cittadinanza da parte dei cittadini maggiorenni di Stati non appartenenti all’Unione europea⁶⁴.

Tale termine di cinque anni era, infatti, previsto nella legislazione italiana dall’Unità d’Italia fino al 1992, quando la legge n. 91 del 1992 modificò i requisiti, estendendo a dieci anni il periodo di residenza richiesto per i cittadini extra UE e riducendolo a quattro anni per i cittadini degli Stati membri dell’UE.

Invero, attualmente, ai sensi dell’art. 9 della legge n. 91 del 1992, i cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea devono risiedere legalmente e ininterrottamente in Italia per almeno dieci anni prima di poter presentare domanda di cittadinanza.

In particolare, è con la sentenza del 7 febbraio 2025 che la Corte costituzionale aveva valutato ammissibile la richiesta di referendum: secondo la Corte, infatti, all’elettore veniva proposta una scelta facilmente intellegibile in ordine agli anni di residenza nel territorio della Repubblica necessari, per il maggiorenne cittadino di uno Stato non appartenente all’UE, per poter presentare domanda di concessione della cittadinanza italiana: dieci, come attualmente previsto, o cinque, come eventualmente avrebbe disposto la legge in caso di approvazione del referendum abrogativo.

Nel caso di specie, la Corte aveva ritenuto che la nuova regola non sarebbe stata del tutto estranea al contesto normativo di riferimento. In caso di approvazione del referendum abrogativo, infatti, ad essere modificato sarebbe stato esclusivamente il tempo di residenza legale necessario per poter presentare la domanda di cittadinanza – pari a cinque anni – restando invece fermi i soggetti che potranno

⁶³ *Ibidem*, 87 ss.

⁶⁴ Richiesta di referendum popolare per l’abrogazione dell’art. 9, comma 1, lett. b), limitatamente alle parole «adottato da cittadino italiano» e «successivamente alla adozione», e lettera f), della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (“Nuove norme sulla cittadinanza”), iscritto al n. 182 del registro ammissibilità referendum.

fare la richiesta, i restanti requisiti per presentarla (la residenza nel territorio della Repubblica e l'adeguata conoscenza della lingua italiana), nonché la natura di atto discrezionale di "alta amministrazione" del provvedimento di concessione della cittadinanza.

La Corte aveva rilevato che, del resto, il quinquennio di residenza legale sul territorio nazionale, che prima della legge numero 91 del 1992 era il requisito temporale richiesto allo straniero per poter ottenere la cittadinanza italiana, è già oggi previsto dalla legge quale presupposto perché possano conseguire la cittadinanza italiana gli stranieri maggiorenni adottati da cittadino italiano, gli apolidi e i rifugiati. La normativa di risulta, pertanto, sarebbe stata pienamente in linea con un criterio già utilizzato dal Legislatore.

Inoltre, come sottolineato in dottrina⁶⁵, nonostante la riduzione del periodo di residenza richiesto, l'accoglimento della domanda sarebbe rimasto soggetto alla discrezionalità del Ministero dell'Interno, attraverso un procedimento amministrativo che attualmente può durare dai due ai tre anni, ai quali si aggiunge il termine di sei mesi per la prestazione del giuramento, necessario per l'efficacia del decreto di concessione della cittadinanza. Pertanto, pur con la modifica proposta, il processo di acquisizione della cittadinanza italiana per residenza avrebbe mantenuto la sua natura concessoria e i relativi tempi procedurali.

Sebbene il quesito referendario abbia registrato una netta prevalenza di voti favorevoli – pari a circa il 65,3% dei votanti –, tuttavia la consultazione non ha raggiunto il quorum di partecipazione richiesto dall'art. 75, comma 1, Cost., il quale subordina la validità del referendum abrogativo alla partecipazione della maggioranza degli aventi diritto al voto. Considerata l'affluenza complessiva, attestatasi intorno al 30,6%, la consultazione popolare non ha prodotto alcun effetto abrogativo sull'ordinamento vigente, con la permanenza in vigore dell'attuale disciplina di cui alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, che continua a regolare l'acquisizione della cittadinanza italiana secondo i termini e le condizioni attualmente previsti.

2.3. L'esclusione dal circuito della rappresentanza politica dei membri appartenenti alle nuove minoranze

Infine, nell'ottica di una riforma della cittadinanza che si inserisca nel quadro di un modello di integrazione interculturale, occorre sottolineare che, spesso, i membri appartenenti alle nuove minoranze, non possedendo la cittadinanza italiana, sono anche esclusi al circuito della rappresentanza politica⁶⁶.

⁶⁵ P. BONETTI, *Nota su analisi del quesito e del contesto relativo al referendum popolare abrogativo in materia di cittadinanza italiana*, consultabile sul sito *Asgi.it*, 2025; dello stesso A., *Il referendum popolare abrogativo in materia di cittadinanza italiana: ammissibilità e significato costituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2025.

⁶⁶ La dottrina, sul tema, è vastissima. Si rinvia, *ex multis*, a M. LUCIANI, *Il diritto di voto agli immigrati: profili costituzionali*, in AA.VV., *Atti del Convegno Partecipazione e rappresentanza politica degli*

La condizione per cui una percentuale significativa della popolazione residente nell'ordinamento risulti priva dei diritti politici e della cittadinanza è stata indicata come uno dei principali limiti della democrazia rappresentativa nella sua configurazione attuale⁶⁷.

In effetti, in uno Stato multiculturale, il Parlamento, quale istituzione orientata alla composizione delle istanze pluralistiche della società, che costituiscono l'*humus* di uno Stato democratico-pluralista⁶⁸, dovrebbe ricoprire, nell'ottica di un confronto e di una mediazione tra istanze culturali diverse, un ruolo centrale nell'elaborazione di politiche che promuovano l'incontro fra prospettive culturali diverse.

Come efficacemente osservato, «Le società si “unificano” nell'assemblea come premessa del loro agire unitario»⁶⁹: il Legislatore statale dovrebbe pertanto adoperarsi nella direzione di una disciplina che regoli la partecipazione dei membri appartenenti alle nuove minoranze al circuito della rappresentanza e ad una estensione dei diritti politici⁷⁰, con riferimento, in particolare, all'elettorato attivo e passivo agli stranieri residenti⁷¹.

immigrati, tenutosi a Roma, 21 giugno 1999, disponibile su www.cestim.it; T.E. FROSINI, *Gli stranieri tra diritto di voto e cittadinanza*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 17 maggio 2004; T.F. GIUPPONI, *Stranieri extracomunitari e diritti politici. Problemi costituzionali dell'estensione del diritto di voto in ambito locale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 18 novembre 2006; A. ALGOSTINO, *Il ritorno dei meteci: migranti e diritto di voto*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2010; M. MEZZANOTTE, *Il diritto di voto degli immigrati a livello locale, ovvero la necessità di introdurre una expansive citizenship*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1 novembre 2012; P. COLASANTE, *L'attribuzione del diritto di voto ai non cittadini: prospettive di riforma e fonte competente*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2016; G. CHIARA, *Titolarità del voto e fondamenti costituzionali di libertà ed eguaglianza*, Milano, Giuffrè, 2004.

⁶⁷ Sul punto S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, Mondadori, 2017, 6 ss.

⁶⁸ Cfr. sul tema del Parlamento quale istituzione del pluralismo, M. LUCIANI, *Questioni generali della forma di governo italiana*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2024, 5 ss.

⁶⁹ A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea*, Modena, Mucchi, 2020, 8.

⁷⁰ Cfr. per un approfondimento sul tema, G. CAVAGGION, *La democrazia rappresentativa e le sfide della società multiculturale*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2017. Sul tema dell'estensione dei diritti politici a livello locale, si vedano F. BIONDI DAL MONTE, *Regioni, immigrazione e diritti fondamentali*, in *Le Regioni*, n. 5, 2011, 1086 ss.; C. CORSI, *Immigrazione e ruolo degli enti territoriali*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 1, 2005, 36 ss.; A. GENTILINI, *Tendenze della legislazione regionale, statutaria e ordinaria, in tema di migranti*, in L. RONCHETTI (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 2012, 55 ss.; E. GIANFRANCESCO, *Gli stranieri, i diritti costituzionali e le competenze di Stato e Regioni*, in *Amministrazione in cammino*, 7 maggio 2014; S. STAIANO, *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo*, cit., 22 ss.

⁷¹ Si ricorda che la *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale* del 1992 impegna le Parti non solo a facilitare la costituzione di organismi consultivi rappresentativi degli stranieri, ma prevede l'estensione del diritto di voto agli stranieri residenti. Tuttavia, l'Italia non riconosce l'applicazione dell'intera Convenzione, limitandosi, invece, soltanto ai capitoli A e B ed escludendo il capitolo C relativo al diritto di voto. Cfr. la *Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale*, fatta a Strasburgo il 5 febbraio del 1992, entrata in vigore in Italia con legge n. 203 dell'8 marzo 1994.

In assenza di un intervento risolutivo del Legislatore statale che affronti in modo organico la questione della rappresentanza politica degli stranieri, l'ordinamento italiano ha conosciuto un proliferare, a livello locale, di iniziative finalizzate a garantire il coinvolgimento degli stranieri – e, in particolare, delle minoranze culturali – nei processi decisionali, mediante l'istituzione di organismi consultivi ad hoc⁷².

Tali interventi rappresentano, in effetti, la traduzione concreta di una sensibilità particolare del Legislatore regionale e locale, favorito dalla maggiore prossimità ai cittadini, nei confronti delle tematiche legate all'integrazione e all'estensione dei diritti di partecipazione. Questa attenzione si è spesso riflessa in apposite disposizioni statutarie, volte a formalizzare principi di inclusione.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 379 del 2004, ha, tuttavia, chiarito che il Legislatore regionale non può spingersi fino a introdurre norme che, coinvolgendo gli stranieri nel circuito della rappresentanza politica, incidano sulla composizione degli organi assembleari statali, regionali o locali, né sulle loro deliberazioni⁷³.

⁷² E. GIANFRANCESCO, *Gli stranieri, i diritti costituzionali e le competenze di Stato e Regioni*, in *Amministrazione in cammino*, 7 maggio 2014.

⁷³ Sul tema, cfr. F. PIZZETTI, *Il gioco non valeva la candela: il prezzo pagato è troppo alto*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015, 37 ss.; R. BIN, *Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione*, in *Le Regioni*, n. 1, 2005, 15 ss.; A. D'ATENA, *I nuovi statuti regionali ed i loro contenuti programmatici*, in *Le Regioni*, nn. 3-4, 2007, 399 ss.

PARTE TERZA

*Modello costituzionale di tutela
delle nuove minoranze
ed evoluzione del concetto di Nazione*

Capitolo VII

Dalla Nazione culturalmente omogenea alla Nazione dialogica

SOMMARIO: 1. L'evoluzione del concetto di Nazione nello Stato multiculturale. – 2. L'idea di Nazione nello Stato liberale. – 2.1. Lo Statuto Albertino: un regime di deroga della tutela della diversità linguistica e culturale. – 3. L'interesse superiore della Nazione nella forma di Stato autoritariofascista e la negazione della tutela dei gruppi minoritari. – 3.1. La soppressione di ogni tutela del pluralismo culturale e linguistico in nome dell'interesse superiore della Nazione. – 3.2. La tutela delle minoranze e il superamento dell'idea di Nazione di stampo ottocentesco nello Stato democratico-pluralista. – 4. Un superamento del paradigma dell'omogeneità nazionale nello Stato multiculturale: la Nazione dialogica. – 5. La Nazione dialogica nel quadro dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale.

1. L'evoluzione del concetto di Nazione nello Stato multiculturale

Se, sino a questo punto, la trattazione ha potuto evidenziare in che modo la Costituzione orienti la tutela dei gruppi minoritari, individuando nell'integrazione interculturale quel modello che possa meglio corrispondere all'obiettivo di promozione della persona umana come singolo e nelle formazioni sociali, sino alla formazione sociale più estesa – la Repubblica, intesa come comunità di consociati –, la terza parte della trattazione sarà volta ad esplorare *se e in che modo* l'adozione di un modello *interculturale* di integrazione possa condurre ad una riflessione, in una prospettiva giuspubblicistica, sul concetto di Nazione e sul contributo che il diritto costituzionale possa offrire per una sua ridefinizione.

In effetti, proprio la costruzione della Nazione si è fondata sull'idea di una “identità collettiva”, basata sulla comunanza di lingua e cultura, che ha giocato un ruolo fondamentale nella formazione e nel consolidamento dell'unità della comunità politica¹.

In questa prospettiva, la costruzione della Nazione si è intrecciata, sul piano

¹ Sul tema del ruolo giocato dall'identità nazionale nella costruzione di un senso comune di appartenenza, cfr., *ex multis*, G.E. RUSCONI, *Se cessiamo di essere una Nazione: tra etnodemocrazie regionali e cittadinanza europea*, Bologna, il Mulino, 1993; E. GENTILE, *Né stato né Nazione: italiani senza meta*, Roma-Bari, Laterza, 2010.

dell'ordinamento giuridico, con i modelli di tutela delle minoranze linguistico-culturali che si sono susseguiti nelle diverse forme di Stato caratterizzanti l'esperienza italiana²: se nella forma di Stato liberale si sviluppa un modello di tutela "minima" delle minoranze linguistiche, in regime di deroga rispetto alla tutela della cultura e della lingua della Nazione – nel tentativo di assimilare linguisticamente e culturalmente i gruppi minoritari, ritenuti una potenziale forza centrifuga di rischio per l'unità dello Stato –, nello Stato autoritario italiano, dove la difesa della Nazione, intesa come comunanza di sangue, prima ancora che di lingua e cultura, costituisce il principale interesse da perseguire, vi è un divieto assoluto all'esercizio del pluralismo culturale e linguistico: tale divieto, come noto, degenererà, poi, nella forma di una vera e propria persecuzione nei confronti delle minoranze linguistiche, culturali e religiose.

Infine, è nello Stato democratico-pluralista che viene superata l'idea di Nazione in chiave ottocentesca e dove la comunità politica, che pur si fonda sempre su alcuni elementi identitari nazionali, è caratterizzata da uno spiccato pluralismo, anche culturale: con l'avvento della democrazia pluralista, la tutela della diversità linguistica e culturale dei gruppi minoritari viene, così, garantita dalla Costituzione.

L'esistenza, poi, nello Stato democratico-pluralista, di una funzione di *integrazione politica* affidata allo Stato, che presuppone un'azione di ricomposizione del corpo sociale di fronte alla pluralità che lo caratterizza, si è fondata sulla progressiva opera di costruzione di un'identità sociale e culturale. Tale opera ha consolidato nel tempo l'unità al di là delle diversità e la condivisione *nel pluralismo*³.

In questo quadro, tuttavia, si è assistito, negli ultimi anni, ad un ritorno ad una narrazione "etnocentrica" del concetto di Nazione nel discorso pubblico, tanto a livello globale, quanto nazionale, con una progressiva radicalizzazione identitaria, volta ad enfatizzare l'omogeneità culturale quale fattore di coesione e di unità⁴.

In altri termini, si può osservare che la radicalizzazione delle identità, compresa quella "nazionale", è apparsa come un effetto collaterale della combinazione di migrazioni, globalizzazione, evoluzione tecnologica e individualizzazione progressiva dell'individuo⁵: il "globale"⁶, inteso anche quale processo di interconnessione e

² Cfr. sul tema del rapporto tra unità linguistica e forma di Stato, G. DEMURO, *Identità linguistica e forma di Stato*, in *Rivista AIC*, 1/2023.

³ A. MASTROMARINO, *Stato e memoria. riflessioni a margine della celebrazione del giorno della memoria*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2022, dove l'A. sottolinea come «in questo processo di costruzione di identità collettiva la memoria gioca un ruolo centrale, quale "forza di identità"», 63. Cfr. anche J. CANDAU, *La memoria e l'identità*, trad. it., Napoli, Ipermedium, 2002, dove l'A. afferma che «ricerca identitaria senza memoria e, inversamente, la ricerca memoriale è sempre accompagnata da un sentimento d'identità almeno individuale», 21.

⁴ Sul tema, cfr. G. CAVAGGION, *I diritti della maggioranza nel costituzionalismo contemporaneo*, cit.

⁵ O. ROY, *L'appiattimento del mondo*, cit., 116 ss.

⁶ Cfr., *ex multis*, Z. BAUMAN, *Globalizzazione e glocalizzazione: saggi scelti*, trad. it., Roma, Armandò, 2005.

contaminazione culturale⁷, ha portato con sé una tendenza alla rivendicazione identitaria su base nazionale⁸, dove l'elemento culturale ha, senza dubbio, giocato un ruolo fondamentale⁹.

In effetti, non si può trascurare che l'aumento della diversità culturale nel tessuto sociale abbia condotto ad un rinnovato *etnocentrismo*, nell'ottica di un rafforzamento dei tratti distintivi dello Stato-Nazione, individuando, proprio nella promozione dell'omogeneità culturale e di politiche che tendano all'assimilazionismo – in particolare sul piano religioso, culturale e linguistico – l'unico – o perlomeno dominante – fattore di coesione sociale.

Anche nel nostro Paese, è possibile osservare che, soprattutto negli ultimi anni¹⁰, il discorso pubblico sul tema della Nazione sia stato spesso funzionale a rinsaldare l'idea di una comunità politica omogenea da un punto di vista culturale, in senso escludente rispetto alla diversità culturale dei gruppi minoritari: la Nazione è stata descritta come la Nazione dei cittadini italiani, simili per lingua, cultura e religione.

Questo processo ha avuto delle conseguenze anche a livello sociale, nutrendo fenomeni di xenofobia, populismo e rivendicazioni di tipo nazionalistico¹¹, dove il nemico individuato è stato spesso "lo straniero", con una cultura, lingua e

⁷ Cfr., *ex multis*, U. BECK, *Che cos'è la globalizzazione. Rischi e prospettive della società planetaria*, trad. it., Roma, Carocci, 1999; I. CLARK, *Globalizzazione e frammentazione. Le relazioni internazionali nel XX secolo*, trad. it., Bologna, il Mulino, 2001.

⁸ Cfr. A. SEN, *Identità e violenza*, trad. it., Roma-Bari, Laterza, 2006, 180 ss., dove l'A. afferma che ogni individuo non è il prodotto di una sola identità ma la sintesi di identità plurime che lo proteggono proprio dal rischio di essere annullato in una sola di esse. Per una riflessione più ampia sulla crisi dei concetti di identità, Nazione e cittadinanza, cfr. E.W. BÖCKENFÖRDE, *La Nazione. Identità nella differenza*, cit., 140 ss.; G.U. RESCIGNO, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, in *Riv. di dir. cost.*, 1998, 37 ss.; Z. BAUMAN, *Vita liquida*, trad. it., Roma-Bari, Laterza, 2006, 3 ss.; ID., *Intervista sull'identità*, Roma-Bari, Laterza, 2003, 24 ss.; S. HUNTINGTON, *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale*, trad. it., Milano, Garzanti, 1997; C. DE FIORES, *Nazione e Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2005; C. SALAZAR, "Tutto scorre": *riflessioni su cittadinanza, identità e diritti alla luce dell'insegnamento di Eraclito*, in *Politica del diritto*, n. 3, 2001, 376 ss.

⁹ Cfr. O. POLLICINO, *Corti europee e allargamento dell'Europa: evoluzioni giurisprudenziali e riflessi ordinamentali*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, n. 1, 2009, 1 ss., dove l'A. invita a non sottovalutare, nella comprensione dei fenomeni di allargamento e integrazione europei, l'elemento identitario quale vero e proprio tratto caratterizzante il costituzionalismo post-1989. Cfr., inoltre, B. CARAVITA, *I diritti politici, Ripensare la cittadinanza: comunità e diritti politici*, Intervento presentato al convegno «Lo statuto costituzionale del non cittadino» tenutosi presso l'Università di Cagliari il 16-17 ottobre 2009, 135-36.

¹⁰ F. MERCANDANTE, *Nazione e basta. Il governo Meloni e le radici di una strategia comunicativa*, in *Econopoly* del 23 gennaio 2023, dove l'A. sottolinea: «Com'è possibile che, in pochi mesi, (il termine Nazione) sia diventato così determinante? Tutti ne parlano, i giornalisti s'impegnano a spiegarne il significato, gli analisti fanno sentire la propria voce».

¹¹ Cfr. sul tema dei populismi e della democrazia, A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020.

religione diversa: promuovendo, così, fenomeni di ghettizzazione e radicalizzazione¹².

In questo quadro, tuttavia, non solo la presenza di nuove minoranze ha messo in crisi l'idea di Nazione di stampo ottocentesco, fondata sull'omogeneità linguistico-culturale, richiedendone una ridefinizione, ma si sottolinea che gli stessi costituenti si erano già distaccati da una idea di Nazione fondata sulla comunanza di lingua, storia, cultura e sangue ed avevano elaborato un concetto di Nazione profondamente rinnovato, all'indomani della Seconda guerra mondiale e dell'esperienza di uno Stato autoritario-fascista.

Si ritiene, allora, condivisibile la tesi sostenuta da una parte della dottrina¹³ per cui una gestione efficace del pluralismo, soprattutto a fronte dei mutamenti sociali e dell'evoluzione in senso multiculturale del tessuto sociale, risulti del tutto impraticabile se permane l'ancoraggio al paradigma dello Stato-Nazione inteso in senso tradizionale.

Come osservato, in ordinamenti caratterizzati da una composizione culturale eterogenea, l'illusione di contenere la diversità entro i confini del paradigma dell'identità omogenea della Nazione dovrebbe essere definitivamente superata, al fine di esplorare *nuove prospettive* e di ripensare senza timore categorie tradizionali del diritto¹⁴, «in favore di un radicale cambiamento filosofico-concettuale del nostro modo di affrontare le sfide del costituzionalismo contemporaneo»¹⁵.

Riperkorrendo, pertanto, l'evoluzione del concetto di Nazione nelle diverse forme di Stato susseguitesi nel nostro ordinamento e dei relativi modelli di tutela delle minoranze¹⁶, la trattazione si interrogherà, in una prospettiva

¹² Z. BAUMAN, *Voglia di comunità*, Roma-Bari, Laterza, 2001; N. IRTI, *Nichilismo giuridico*, Roma-Bari, Laterza, 2004, 9; F. SAVONA, *Diritti culturali e società "glocale": una questione di riconoscimento o di giustizia sociale?*, in *Sociol. del dir.*, n. 3, 2009, 27.

¹³ F. PALERMO, *Deconstructing Myths. What's in the debate on extending the scope of minority rights and policies to immigrants?*, cit., 16 ss.; N. MEER, T. MODOOD, R. ZAPATA-BARRERO (eds.), *Multiculturalism and Interculturalism: Debating the dividing lines*, Edinburgh, 2016; E. ORTEGA VELÁSQUEZ, *Minority rights for immigrants: from multiculturalism to civic participation*, in *Mexican Law Review*, 2017, 103 ss.

¹⁴ A. MASTROMARINO, *Formazioni culturali e conflitti identitari. Oltre l'accomodamento per esercitare il pensiero complesso*, cit. Cfr., inoltre, F. PALERMO, *Alla ricerca della società inclusiva. Il contributo della dottrina comparatistica alla tutela delle minoranze "deboli" e all'inclusione delle diversità nelle società contemporanee*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. spec., 2024, novembre, 395 ss.; T. GROPPI, *Multiculturalismo 4.0*, cit.; L. VIOLINI, *Cultura e culture. Gli scenari, le prospettive*, in *Annuario 2019, Eguaglianza e discriminazione nell'epoca contemporanea*, Atti del XXXIV Convegno annuale AIC, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, 365 ss.

¹⁵ A. MASTROMARINO, *Formazioni culturali e conflitti identitari. Oltre l'accomodamento per esercitare il pensiero complesso*, cit., 15.

¹⁶ C. DE FIORES, *Le radici della Nazione repubblicana. Fondamenti teorici e profili costituzionali*, cit. L'A. sostiene come ciò «non vuol dire che la scienza giuridica nel corso del XX secolo non si sia mai occupata di Nazione, ma lo ha fatto (quasi sempre) passivamente. Quasi si trattasse di una prestazione dovuta, assolta in maniera inerte, attraverso la raffigurazione acritica di obsoleti modelli di riferimento o addirittura recependo supinamente gli esiti "scientifici" nel frattempo prodotti da altre discipline (la sociologia, l'antropologia, la biologia ...)», 3.

contingente, sul ruolo che il diritto costituzionale possa assumere nell'orizzonte di una nuova declinazione del concetto di Nazione, sulla scia del profondo mutamento sociale.

2. L'idea di Nazione nello Stato liberale

Nella sua accezione originaria, l'idea di Nazione non rappresenta un concetto politico e giuridico *strictu sensu*¹⁷: al contrario, la Nazione nasce come concetto "culturale" costruito sulla base di una "appartenenza comune", dove prevale l'unità linguistica, la condivisione di tradizioni, l'entità geografico-territoriale, la comunità etnica, la storia comune¹⁸.

In particolare, secondo una delle sue più note definizioni, la Nazione sarebbe «una società naturale contraddistinta da una sostanziale unità di territorio, di origine, di costumi, di lingua, tenuta insieme da un profondo senso di appartenenza che avvolge i suoi componenti e che fonda la pretesa di quella stessa comunità di raccogliersi in uno Stato»¹⁹.

Prima dell'epoca delle Grandi rivoluzioni, e, in particolare, durante l'Umanesimo, l'idea di Nazione si sviluppa all'ombra dello Stato, che progressivamente accresce le sue competenze e spinge verso la creazione di un tessuto sociale tendenzialmente omogeneo, favorendo la costruzione di modelli culturali e valori storici uniformi²⁰.

Solo progressivamente, a partire dall'elaborazione teorica della prima metà del Settecento, che condurrà poi, in Francia, alla Rivoluzione, sarà possibile, ai teorici della Nazione, "affrancarsi" da una dimensione solo culturale per radicarsi su un terreno politico e giuridico²¹: la Nazione avrebbe così raccolto attorno a sé una comunità politica²², rafforzando la costruzione di un'unità prima inesistente e costruendo un'identità collettiva attorno allo Stato nazionale di riferimento²³.

¹⁷ Cfr. DE FIORES, *Nazione e Costituzione*, cit. Cfr. F. TRUCCARI, *Nazione*, Roma-Bari, Laterza, 2000; G. AZZARITI, *Storia costituzionale e autobiografia della Nazione*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2, 2015. Cfr., inoltre, E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del governo n nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Pisa, Tipografia editoriale pisana, 2017.

¹⁸ A. CAMPI, *Nazione*, Bologna, il Mulino, 2004, 96 ss.

¹⁹ E. JAIME (a cura), S. MANCINI, *Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti*, Torino, Giappichelli, 1994, 37 ss.

²⁰ A. CAMPI, *La Nazione*, cit., 104 ss.

²¹ *Ibidem*, 102 ss.

²² A tal proposito, si segnala che la prima trattazione organica del concetto di Nazione in una accezione moderna risale all'opera di Giambattista Vico "*La scienza nuova prima*". Cfr. sul punto, N. MERKER, *Il sangue e la terra*, Roma, Editori Riuniti, 2001.

²³ E. RENAN, *Cos'è una Nazione? E altri saggi*, Roma, Donzelli, 1993.

Pertanto, la Nazione diventerà strumentale alla costruzione degli Stati nazionali²⁴ e all'affermazione del principio di sovranità nazionale: il concetto di sovranità, che legittima l'esercizio del potere da parte di una Assemblea legislativa non arriverà più, infatti, da una investitura "divina", come accadeva nella forma di Stato assoluto, ma apparterà, appunto, alla Nazione.

La volontà del sovrano verrà dunque superata per lasciare il posto alla volontà comune, che, all'interno del circuito rappresentativo, diverrà, infine, volontà comune rappresentativa: la "Nazione sovrana" si basa, infatti, sulla libera associazione di cittadini «che vivono col vincolo di una legge comune e sono rappresentati dallo stesso legislativo»²⁵. In tal senso, la volontà politica, insieme alle istituzioni e ad un agire sociale collettivo, permetterà di rafforzare e salvaguardare il sentimento di appartenenza e il carattere nazionale di una comunità.

Allora, mentre prima della fine del Settecento, il concetto di Nazione si riferiva unicamente ad un qualsiasi aggregato umano distinto da una o più caratteristiche culturali comuni²⁶, con l'affermazione della forma di Stato liberale²⁷ «svanisce la leggenda dei re. Ormai non si tratterà più di sapere come è il re, se è buono o cattivo. Per comprendere la sua storia e i fenomeni sociali occorrerà sapere com'è il popolo, quali sono le sue istituzioni, i suoi costumi, le sue tradizioni»²⁸.

In questo quadro, la Rivoluzione francese si servirà del concetto di Nazione per colmare il vuoto di legami sociali che il crollo della Monarchia e dei tradizionali ordini dell'*Ancien Régime* aveva provocato, oltre che per legittimare il concetto di sovranità popolare e l'adozione delle nuove Carte costituzionali²⁹. In Francia sarà, dunque, forgiato un concetto di Nazione funzionale a una società aperta, in cui esaltare la volontà "soggettiva" dei singoli cittadini d'identificarsi in una data comunità politica³⁰.

In particolare, l'obiettivo della Rivoluzione era stato, infatti, quello di "liberare" la Nazione dei cittadini da qualsiasi privilegio spettante ad una parte di essi, per sottomettere l'insieme del corpo sociale ad una legge unica ed eguale per tutti³¹. Si

²⁴ L'inclinazione di una comunità, che condivide una stessa lingua, una stessa cultura e stesse tradizioni, a raccogliersi in uno Stato metterebbe in rilievo una sorta di vocazione statuale della Nazione. Cfr. sul punto C. DE FIORES, *Nazione e Costituzione*, cit., 35 ss.

²⁵ E. SIEYES, U. CERRONI (a cura di), *Che cos'è il terzo Stato ?*, Roma, Editori Riuniti, 1992, 53 ss.

²⁶ F. CHABOD, *L'idea di Nazione*, Roma-Bari, Laterza, 2006, 62 ss. Sul concetto di Nazione settecentesco utilizzato da Machiavelli e Guicciardini proprio con riguardo alla dimensione della città-stato italiana, cfr. P. COSTA, *Civitas. Storia della cittadinanza Europea I, Dalla civiltà comunale al Settecento*, Roma-Bari, Laterza, 1999.

²⁷ A. NEGRI, *Il potere costituente. Saggio sulle alternative del moderno*, Roma, Manifestolibri, 2002, 41.

²⁸ B. GROETHUYSEN, *Filosofia della Rivoluzione francese*, Milano, Il Saggiatore, 1967, 83 ss.

²⁹ C. DE FIORES, *Nazione e Costituzione*, cit., 36 ss.

³⁰ P. CARROZZA, voce *Nazione*, in *Digesto Disc. Pubbl.*, vol. X, Torino, Utet, 1995, 127.

³¹ D. COSTANTINI (a cura di), *Multiculturalismo alla francese? Dalla colonizzazione all'immigrazione*, Firenze, Firenze University Press, 2009.

trattava, pertanto, di una interpretazione rigidamente unitaria del concetto di Nazione.

In questa prospettiva ogni comunità che si costituiva sulla base della particolare identità culturale dei suoi componenti, e che pretendeva di avere voce nello spazio pubblico, veniva percepita come l'emergere di un pericoloso particolarismo che minacciava l'interesse generale e prefigura un ritorno all'ordine differenzialista dell'*ancien régime*³².

Occorre, invero, precisare che l'integrazione politica della Nazione repubblicana francese si realizza solo e soltanto nella misura in cui le identità particolari di ciascuno (i legami, le affiliazioni e le preferenze culturali) vengono trascese nello spazio pubblico, mentre sono tollerate se confinate su di un piano privato. Nello spazio pubblico, la sola comunità legittima è quella di cittadini astratti, spogliati delle loro caratteristiche proprie e dei loro legami.

Di contro, la Restaurazione utilizzerà invece un modello Nazione funzionale alla necessità di soffocare lo spirito rivoluzionario nelle sue chiare implicazioni democratiche ed egualitarie. Si darà, così, vita a un'idea di Nazione funzionale a una società chiusa e non democratica, spesso ancorata a una visione naturalistica e oggettiva dell'appartenenza nazionale, «vale a dire Nazione intesa come *gens*, come discendenza da una comune stirpe e quindi legame di sangue, di etnia, di discendenza»³³.

Anche in Italia, la retorica del Risorgimento contenne al suo interno il riferimento ad una Nazione «naturale», costituita dai confini naturali, dai legami di parentela, intesi non solo metaforicamente, ma come veri e propri legami di sangue, e persino dall'idea della razza³⁴. Pertanto, la missione che i patrioti si erano prefissati era quella di fare riemergere e portare alla luce una comunità nazionale che essi immaginano come secolarmente e oggettivamente esistente sulla base di una pluralità di elementi inconfutabili come la storia, la memoria, la geografia, la lingua, la religione, la discendenza e la razza stessa³⁵.

Nel nostro Paese, poi, un ruolo privilegiato come fattore di unificazione³⁶ venne occupato dalla lingua, che, nel modello di Stato-Nazione costituiva una fonte di coesione per la comunità politica nazionale, nonché uno strumento per la legittimazione politica. In tale prospettiva, al momento della formazione degli Stati-Nazione, l'omogeneità linguistica assunse una precisa connotazione geografica, e la formula tipica del periodo della Riforma *cuius regio, eius religio*, venne riformulata in un'altra corrispondenza biunivoca: *cuius regio, eius lingua*³⁷.

³² *Ibidem*.

³³ P. CARROZZA, voce *Nazione*, cit., 127.

³⁴ F. TRUCCARI, *La Nazione*, cit., 11 ss.

³⁵ L. PALADIN, *Saggi di Storia Costituzionale*, Bologna, il Mulino, 2008, 118.

³⁶ *Ibidem*, cit., 118 ss.

³⁷ F. FUSCO, *Le minoranze linguistiche attraverso i termini*, in E. PISTOLESI, S. SCHWARZE (a cura di), *Vicini/lontani. Identità e alterità nella/della lingua*, Frankfurt, Peter Lang, 89 ss.; T. DE MAURO, *Storia linguistica dell'Italia unita*, Bari, Laterza, 1963, 3.

In particolare, «la formazione dei primi Stati nazionali, alle origini non solo cronologiche del moderno mondo europeo, la loro profonda efficacia sulla complessiva vita delle società che in essi si organizzarono, (...) l'espandersi della loro influenza anche in quelle terre in cui non esisteva, o non esisteva ancora uno stato nazionale, portarono in primo piano l'idea del nesso di lingua e nazione; idea che si rafforzò poi per il sorgere d'una politica linguistica degli stati»³⁸.

Anche nel nostro Paese, al momento dell'unificazione politica nazionale, era presente l'idea che lingua e Nazione fossero legate vicendevolmente in un rapporto di corrispondenza e di stretta unità. L'atteggiamento dei patrioti e letterati italiani dell'età del Risorgimento nei confronti della lingua comune era quello di ritenere che «quando un popolo ha perduto patria e libertà e va disperso nel mondo, la lingua gli tiene luogo di patria e di tutto (...) così avvenne in Italia, e che la prima cosa che volemmo quando ci risentimmo italiani dopo tre secoli di servitù fu la nostra lingua comune, che Dante creava, il Machiavelli scriveva, il Ferruccio parlava»³⁹.

In Italia non vi era, infatti, per ragioni storiche e sociali, una tradizione linguistica comune: al contrario, dopo l'unità d'Italia, il nuovo Stato dovette fare i conti con un Paese in cui i dialetti erano il mezzo di comunicazione prevalente. A tal proposito, i primi programmi scolastici che fanno riferimento alla necessità di scelte di ordine linguistico volte a creare un'identità comune risalgono proprio agli anni appena successivi all'unificazione⁴⁰.

La "costruzione" di una lingua nazionale fu, dunque, un'operazione caratterizzata da ampie dosi di artificialità ed imposta spesso per legge: è stato, per altro, dimostrato come non esista alcun rapporto privilegiato tra la lingua e la comunità di parlanti intesa nel senso tradizionale di nazione, poiché le opzioni linguistiche, quando non sono provocate da coercizioni esterne, dipendono da una serie complessa e variabile di fattori⁴¹. Come autorevolmente affermato, l'evoluzione delle

³⁸ T. DE MAURO, *Storia linguistica dell'Italia unita*, cit., 3.

³⁹ L. SETTEMBRINI, M. THEMELLY (a cura di), *Ricordanze della mia vita*, Milano, Fabbri, 1961, 65.

⁴⁰ In particolare, nel 1868 il ministro della Pubblica Istruzione Emilio Broglio vara una Commissione presieduta da Alessandro Manzoni il cui scopo era proprio quello di «aiutare a rendere più universale in tutti gli ordini del popolo la notizia della buona lingua». Cfr. la Relazione «Dell'unità della lingua e dei mezzi di diffonderla» tenuta nel 1868 da Alessandro Manzoni al Ministro della Pubblica Istruzione in R. BACCHELLI (a cura di), *Opere*, Milano-Napoli, Ricciardi, 1953, 388, dove il Manzoni afferma «giacché, dopo l'unità di governo, d'armi e di leggi, l'unità della lingua è quella che serve il più a rendere stretta, sensibile e profittevole l'unità d'una Nazione. Enunciando lo scopo *d'aiutare e rendere più universale in tutti gli ordini del popolo la notizia della buona lingua*, il signor Ministro ha sostituita la questione sociale e nazionale a un fascio di questioni letterarie, e messe le opinioni sistematiche al partito, o di mostrar d'esser atte a dare il mezzo conveniente a un tale scopo, o di sostenere che un tale scopo non sia quello a cui si deve mirare: cosa che, crediamo, nessuna di esse si sentirà d'affermare, quantunque tutte la sottintendano, proponendo scopi diversi: qualcosa di bello, di scelto, di nobile, d'autorevole, di venerando; tutt'altro insomma che una lingua».

⁴¹ V. ORIOLES, *Le minoranze linguistiche. Profili sociolinguistici e quadro dei documenti di tutela*, Roma, Il Calamo, 2003.

lingue non si svolge affatto secondo direttrici predeterminate, ma conosce «un succedersi imprevedibile di convergenze e differenziazioni, di espansioni e scomparse, senza che tutto ciò sia in un rapporto necessario con le vicende dei rispettivi utenti»⁴².

2.1. Lo Statuto Albertino: un regime di deroga della tutela della diversità linguistica e culturale

In questo scenario, la questione della tutela linguistica e culturale delle minoranze in Italia, con l'affermazione dello Stato liberale, era, dunque, percepita come un rischio per l'unità dello Stato e della Nazione: da un punto di vista linguistico, sebbene le minoranze fossero largamente presenti sul territorio dello Stato, vi era maggiore attenzione al problema della diffusione dell'italiano, al rapporto tra lingua italiana e contaminazione con i dialetti, senza però che vi scaturisse una riflessione sui diritti linguistici delle minoranze⁴³. Tali minoranze erano considerate come parti dell'ordinamento statale in funzione della fondazione e della natura della lingua nazionale, identificata come elemento portante del tessuto connettivo della patria italiana⁴⁴. Nel corso del Risorgimento era, per altro, acceso il dibattito sull'integrazione e l'assimilazione delle minoranze religiose, ma la questione delle minoranze etniche risultava estranea al dibattito⁴⁵.

Nello Statuto Albertino, non vi era alcuna garanzia per i diritti delle minoranze: al contrario, la necessità di sviluppare un'omogeneità linguistica e culturale ebbe riflesso non solo sulle politiche relative all'educazione e all'istruzione dei primi anni dopo l'unificazione, ma anche sull'elaborazione dei principi espressi nello Statuto.

Lo Statuto affermava, infatti, l'ufficialità della lingua italiana, segno inequivocabile della volontà di superare i particolarismi linguistici⁴⁶. Al comma 2, tuttavia, con un regime di deroga, si permetteva l'utilizzo della lingua francese solo per i membri delle Camere che provenivano da quelle zone in cui tale lingua era in uso.

In particolare, l'art. 62 dello Statuto recitava: «La lingua italiana è la lingua ufficiale delle Camere. È però facoltativo di servirsi della francese ai membri, che appartengono ai paesi, in cui questa è in uso, od in risposta ai medesimi».

La possibilità di utilizzare la lingua francese, in deroga all'ufficialità della lingua italiana, avrebbe dunque favorito la tutela delle minoranze francofone

⁴² E. CAMPANILE, R. GUSMANI, E. DE FELICE, *Linguistica storica*, Roma, Carocci, 1987, 41.

⁴³ Sul tema, cfr. V. ORIOLES, *Le minoranze linguistiche. Profili sociolinguistici e quadro dei documenti di tutela*, cit.

⁴⁴ T. DE MAURO, *Storia linguistica dell'Italia unita*, cit.

⁴⁵ C. GHISALBERTI, *Stato, Nazione e minoranze tra XIX e XX secolo*, in F. SOFIA, M. TOSCANO (a cura di), *Stato nazionale ed emancipazione ebraica*, Roma, Bonacci, 1992, 27 ss.

⁴⁶ V. ORIOLES, *Le minoranze linguistiche. Profili sociolinguistici e quadro dei documenti di tutela*, cit.

all'interno del Parlamento, se, tuttavia, fosse stata garantita l'effettività di quanto disposto dall'art. 62 dello Statuto.

Tuttavia, come è noto, sebbene abbia rivestito un enorme rilievo politico e giuridico nel momento di nascita dello Stato⁴⁷, lo Statuto Albertino introdusse un costituzionalismo debole e flessibile, dal momento che l'effettività dei principi veniva lasciata al comportamento arbitrario del Legislatore: dunque, nel tempo, l'utilizzo della lingua italiana prevalse nettamente anche sulla possibilità di utilizzo del francese e questa tendenza non favorì certamente la tutela delle minoranze⁴⁸.

Inoltre, già prima dello Statuto Albertino, Carlo Alberto aveva avviato la riforma della scuola piemontese, rendendo obbligatorio l'italiano nelle scuole superiori di latinità, e questo era certamente un indice del mutamento dei rapporti di potere tra il francese e l'italiano, che sarebbe divenuta la lingua ufficiale del Regno d'Italia⁴⁹.

In aggiunta, non era contenuto nello Statuto Albertino alcun riferimento al divieto di discriminazione per ragioni di lingua. Se, da una parte, veniva garantito il principio di uguaglianza di fronte alla legge, poiché l'art. 24 dello Statuto prevedeva che: «Tutti i regnicoli, qualunque sia il loro titolo o grado, sono eguali dinanzi alla legge. Tutti godono egualmente i diritti civili e politici, e sono ammissibili alle cariche civili, e militari, salve le eccezioni determinate dalle Leggi», dall'altra parte, tuttavia, si trattava di un principio di uguaglianza meramente formale: lo Statuto Albertino era impregnato di una concezione strettamente individualistica e negativa dei diritti di libertà, che presupponeva un ruolo meramente negativo dello Stato⁵⁰, secondo le caratteristiche tipiche della forma di Stato liberale. Per questo motivo, anche il principio di uguaglianza di fronte alla legge era lasciato all'arbitrarietà del Legislatore, a danno della sua effettiva applicazione.

Per le altre minoranze presenti sul territorio, come quella sarda, friulana o quella slovena non esisteva alcun regime di tutela: l'utilizzo di una lingua diversa veniva infatti considerato al pari dell'uso di un dialetto.

Anche successivamente, all'epoca della Prima guerra mondiale, quando il principio di nazionalità si era ormai imposto, almeno in teoria, come criterio di legittimità degli ordinamenti statali⁵¹, le comunità statali dovevano in qualche modo risultare coincidenti con i diversi gruppi nazionali.

In effetti, alla fine della Prima guerra mondiale erano state avviate, attraverso i

⁴⁷ A. CAMPI, *La Nazione*, cit.

⁴⁸ P. CARETTI, *Lingua e Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2014; C. MARAZZINI, *Le parole della libertà. La lingua dello Statuto Albertino*, in *Un secolo per la Costituzione, (1848-1948). Concetti e parole nel lessico costituzionale italiano*, Atti del Convegno, Firenze, 2012.

⁴⁹ P. CARETTI, *Lingua e Costituzione*, cit.

⁵⁰ AA.VV., *Dallo Statuto Albertino alla Costituzione Repubblicana*. Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 25 novembre 2011, Milano, Giuffrè, 2012.

⁵¹ C.J.H. HAYES, *Nationalism. A Religion*, New York, The Macmillan Company, 1960, 122.

trattati di Pace, delle politiche di autonomia nei confronti di territori sui quali erano presenti delle minoranze linguistiche. In particolare, si prevedeva nei Trattati di pace un complesso di clausole protettive delle minoranze, redatte sulla base di uno schema uniforme, che imponeva agli Stati di nuova costituzione ed a quelli che avevano conseguito ingrandimenti territoriali l'accettazione di analoghi impegni.

Inizialmente, assecondando uno spirito liberale, anche nel nostro Paese si instaurò una certa tolleranza nei confronti dell'utilizzo di una lingua diversa da quella della maggioranza, anche al fine di rispettare le clausole dei Trattati delle minoranze, maturati in seno alla Società delle Nazioni.

Successivamente, tuttavia, in nome dell'unità linguistica e culturale della nazione, si passò ad un atteggiamento più intransigente, per approdare, infine, ad un regime nel quale ogni vera tutela era, di fatto, negata⁵².

3. L'interesse superiore della Nazione nella forma di Stato autoritario-fascista e la negazione della tutela dei gruppi minoritari

Nello Stato autoritario fascista, l'idea di Nazione subisce una evoluzione e non viene più intesa come comunanza di storia, lingua e cultura, ma va a connotarsi in senso naturale e ancestrale, come appartenenza comune ad una stessa stirpe legata da un vincolo di sangue e viene completamente assorbita dal centralismo dello Stato: «La Nazione si realizza necessariamente fin dal primo attimo della sua esistenza nello Stato e di conseguenza non può esistere alcuna forza politica fuori dello Stato. Lo Stato ha assorbito tutto lo spirito nazionale e non potendosi perseguire alcun fine della Nazione fuori dello Stato deve considerare illegittimi tutti i partiti e tutti gli aggruppamenti politici, i quali tendono a disintegrare la dottrina dello Stato. Ne consegue che lo Stato non può riconoscere che un solo partito e chi si mette contro l'ordine fascista che è l'ordine dello Stato, si mette automaticamente fuori della comunità nazionale»⁵³.

In questo senso, nella forma di Stato autoritario, la Nazione diventa patria e la patria diventa Patria fascista: non è più la nazione, grembo dello Stato, ma è lo Stato a creare la nazione⁵⁴.

Come è noto, la forma di Stato autoritario-fascista è caratterizzata da un'ideologia illiberale: il regime sospende, di fatto, ogni forma di pluralismo e i diritti civili e politici garantiti durante l'epoca liberale vengono negati⁵⁵, compresi i diritti delle minoranze. Il partito diventa unico e il potere politico viene concentrato

⁵² P. CARETTI, *Lingua e Costituzione*, cit.

⁵³ G. FOGGIO, *Dialettica del fascismo: filosofia, politica e diritto di fronte alla crisi del Novecento*, Roma, Aracne, 2012.

⁵⁴ M. ISNEGHI, *L'Italia del fascio*, Firenze, Giunti, 1996.

⁵⁵ F. NEUMANN, *Lo Stato democratico e lo Stato autoritario*, Bologna, il Mulino, 1973; F. GAETA, *Democrazie e totalitarismi dalla prima alla seconda guerra mondiale, 1918-1945*, Bologna, il Mulino, 1982.

nelle mani dell'apparato centrale dello Stato, che si integra sempre di più con il partito stesso, mentre tutte le opposizioni e qualsiasi altra forma di rappresentanza politica vengono abolite. Per altro, anche le autonomie territoriali vengono tendenzialmente soppresse, per paura di spinte autonomistiche in direzione opposta alla centralizzazione dello Stato.

Inoltre, la separazione che esiste fra Stato e società civile, tipica dello Stato liberale, diminuisce drasticamente, tanto che lo Stato tende a pervadere la vita dei cittadini attuando una statalizzazione forzosa della società⁵⁶: scompare qualsiasi forma di tutela della diversità culturale dei gruppi minoritari, in nome dell'interesse nazionale.

In particolare, in un regime dove il potere non incontra limiti se non nell'interesse nazionale, proprio il fattore dell'unità linguistica, culturale e religiosa della nazione, serve a legittimare l'esercizio del potere e a creare coesione attorno allo Stato nazionale⁵⁷.

3.1. La soppressione di ogni tutela del pluralismo culturale e linguistico in nome dell'interesse superiore della Nazione

In questo quadro, se nello Stato liberale, seppur in regime di deroga, era presente una tutela minima della diversità linguistica e culturale della minoranza francofona, che aveva prodotto, per altro, un atteggiamento di tolleranza nei confronti di quest'ultima, nel regime fascista viene, invece, soppressa qualsiasi forma di protezione dei diritti delle minoranze⁵⁸.

Non soltanto tale tutela viene negata alle minoranze linguistiche, ma, progressivamente, si genera una persecuzione nei confronti delle persone appartenenti a minoranze etniche e religiose.

Il rapporto tra Stato e cittadino, anche con riguardo alla tutela della diversità linguistica e culturale, si risolve, dunque, in una totale privazione di diritti: questo atteggiamento trovava la propria legittimazione, ed anche il proprio limite, nella necessità di garantire il superiore interesse della nazione⁵⁹. Pertanto, nella forma di Stato autoritario che si instaura in Italia con l'esperienza del fascismo, lo Stato tenta di introdurre una sorta di autarchia linguistica e culturale, e fonda la propria ideologia nell'idea che l'interesse nazionale dovesse essere il principio basilare dell'azione statale⁶⁰.

⁵⁶ M. FORNO, 1945: *l'Italia tra fascismo e democrazia*, Roma, Carocci, 2008.

⁵⁷ S. RAFFAELLI, *Parlare fascista: lingua del fascismo, politica linguistica del fascismo*, Genova, Centro ligure di storia sociale, 1984.

⁵⁸ M. DOGLIANI, *Il fascismo degli italiani. Una storia sociale*, Torino, Utet, 2008.

⁵⁹ E. GOLINO, *Parola di Duce. Il linguaggio totalitario del fascismo*, Milano, Rizzoli, 1994. M. ISNEGHI, *L'Italia del fascio*, cit.; G. KLEIN, *La politica linguistica del fascismo*, Bologna, il Mulino, 1986.

⁶⁰ S. RAFFAELLI, *La lingua filmata. Didascalie e dialoghi nel cinema italiano*, Firenze, Le Lettere, 1992; dello stesso autore, *I nomi delle vie*, in M. ISNEGHI (a cura di), *I luoghi della memoria. Simboli*

Il Fascismo cerca, in particolare, di sfruttare l'uniformità linguistica per rafforzare il centralismo dello Stato e il consenso popolare, attraverso una vera e propria politica linguistica e culturale⁶¹. Questo avvenne tramite strumenti limitativi dei diritti e delle libertà, prima fra tutte la libertà di stampa, al fine di esercitare una pressione ideologica sia sull'opinione pubblica che sugli intellettuali. Accanto, poi, alle misure relative alla limitazione della libertà di stampa, la politica linguistica fu portata avanti anche nelle scuole: si ricorda, a titolo esemplificativo, la riforma Gentile della scuola, del 1923, che avviò un'italianizzazione forzata, con il conseguente abbandono del dialetto.

Nell'ambito scolastico, con legge n. 5 del 7 gennaio 1929, venne, ad esempio, introdotto il libro di testo unico per tutte le scuole del Paese e, successivamente, nel 1939, la Carta della Scuola, che prevedeva una modifica dei programmi scolastici per adattarli all'ideologia del fascismo, imponendo di fatto l'utilizzo della lingua italiana⁶². Anche la toponomastica venne modificata forzatamente, tanto che molti comuni italiani cambiarono nome durante il regime⁶³.

Per quanto riguarda la diversità culturale e linguistica delle minoranze, anche in questo caso, il regime operò un'assimilazione forzata: l'opera di italianizzazione fu rivolta soprattutto alle minoranze presenti nelle nuove province annesse durante la Prima Guerra Mondiale, dove era forte la presenza di comunità d'etnia tedesca, serbo – croata e slovena, e che erano concentrate rispettivamente nell'attuale regione del Trentino-Alto Adige/Sud Tirolo, nei dintorni della città di Trieste e nella penisola dell'Istria⁶⁴. Con la legge del 22 novembre 1925 venne, di fatto, soppresso l'insegnamento delle lingue minoritarie nei territori annessi durante la guerra ed imposto l'utilizzo dell'italiano⁶⁵.

Già nel 1921, Mussolini affermava, di fronte al terzo congresso dei fasci di combattimento, che il fascismo mirava ad eliminare la “separazione” tra veneti, romagnoli, toscani, siciliani e sardi, per riunificare gli *italiani*, soffocando ogni tentativo separatistico⁶⁶.

Non si deve, poi, trascurare la riduzione in italiano dei cognomi stranieri e

e miti dell'Italia unita, Roma-Bari, Laterza, 1996, 215 ss.; L. RICCI, *La lingua dell'impero. Comunicazione, letteratura e propaganda nell'età del colonialismo italiano*, Roma, Carocci, 2005.

⁶¹ S. RAFFAELLI, *Le parole proibite. Purismo di Stato e regolamentazione della pubblicità in Italia (1812-1945)*, Bologna, il Mulino, 1983.

⁶² C. MARAZZINI, *L'ordine delle parole. Storie di vocabolari italiani*, Bologna, il Mulino, 2009.

⁶³ Queste furono solo alcune delle iniziative volte all'omologazione linguistica e culturale della società. Cfr., sul tema, E. CAFFARELLI, S. RAFFAELLI, *Il cambiamento di nome dei comuni italiani (dall'Unità d'Italia a oggi)*, in *Rivista italiana di onomastica*, n. 1, 1999, 115 ss. A titolo esemplificativo, il nome “Monteleone Calabro” divenne “Vibo Valentia” e “Borgo San Donnino” cambiò in “Fidenza”.

⁶⁴ Sul tema, A. SIMONINI, *Il linguaggio di Mussolini*, Milano, Bompiani, 1978.

⁶⁵ *Ibidem*, cit.

⁶⁶ Cfr., sul tema, A. CIPRIANI, *Il fascismo pistoiese da movimento, a partito, a regime*, Campi Bisenzio, Nuova Toscana editrice, 2003.

l'istituzione nel 1940 di una "Commissione per l'italianità della lingua" della Reale Accademia d'Italia che si occupava di stilare liste di parole vietate con l'indicazione dei traducenti.

In particolare, la legge 23 dicembre 1940, n. 2042 proibì l'esposizione di parole straniere sia «nelle intestazioni delle ditte industriali o commerciali e delle attività professionali», sia «nelle insegne» e in ogni altra forma pubblicitaria, e progressivamente venne totalmente vietato l'utilizzo delle lingue minoritarie, dei dialetti e delle lingue straniere.

3.2. La tutela delle minoranze e il superamento dell'idea di Nazione di stampo ottocentesco nello Stato democratico-pluralista

Con l'avvento della forma di Stato democratico-pluralista, il Costituente segna un profondo discrimine con l'accezione che il concetto di Nazione aveva assunto nella cornice dello Stato autoritario-fascista: come osservato⁶⁷, il dibattito costituente svoltosi in Italia nel "crogiolo ardente e universale"⁶⁸ di quegli anni ha rappresentato una delle tappe più influenti e significative di una inedita stagione di rifondazione dell'idea di Nazione.

In effetti, già nei dibattiti dell'Assemblea costituente, il tema della Nazione veniva proposto a più riprese e in maniera significativa soprattutto in relazione alla questione del pluralismo, e con riferimento a quegli insegnamenti «che ci vengono dalla tirannide donde siamo usciti, ricordando ancora le lunghe, dure compressioni non soltanto della dignità della persona direttamente considerata, ma della dignità della persona considerata nelle formazioni sociali nelle quali essa si esprime e si compie»⁶⁹. Emergeva nell'Assemblea costituente una nuova «considerazione della società, la quale non è unica, non è monopolizzata nello Stato, ma si svolge liberamente e variamente nelle forme più imprevedute, soprattutto in quelle fondamentali, che corrispondono più pienamente alle esigenze immancabili della personalità umana»⁷⁰.

E, per altro, non solo il rifiuto della retorica nazionalista del passato si traduce,

⁶⁷ C. De FIORES, *Le radici della Nazione repubblicana. Fondamenti teorici e profili costituzionali*, cit., 75.

⁶⁸ G. DOSSETTI, *La Costituzione. Le radici, i valori, le riforme*, Roma, Edizioni Lavoro, 1996, 21.

⁶⁹ Cfr. *Assemblea Costituente*, Seduta di giovedì 13 marzo 1947, nel corso della quale Moro, dopo aver chiarito che «il volto» della neonata Repubblica italiana avrebbe dovuto essere definito «in senso largamente umano», rileva che «Uno Stato non è veramente democratico se non è al servizio dell'uomo, se non ha come fine supremo la dignità, la libertà, l'autonomia della persona umana, se non è rispettoso di quelle formazioni sociali nelle quali la persona umana liberamente si svolge e nelle quali essa integra la propria personalità». Cfr., per ulteriori richiami sul punto, G. MENEGATTO, *Papa Giovanni, lo "Stato del valore umano" di Aldo Moro e la Costituzione*, in M. BERTOLISSI (a cura di), *Lettera enciclica di Giovanni XXIII Pacem in terris. Costituzioni e Carte dei diritti*, Napoli, Jovene, 2023, 323 ss., consultabile anche in *Dirittifondamentali.it*, n. 3, 2023, 185 ss.

⁷⁰ *Ibidem*.

nel quadro dei lavori dell'Assemblea costituente, nella volontà di riconoscere il pluralismo interno alla Nazione stessa, ma l'art. 6 Cost., che tutela le minoranze linguistiche, rappresenta una svolta rispetto alle precedenti politiche di assimilazione forzata. In questa prospettiva, l'Italia del dopoguerra non viene più concepita dai costituenti come una Nazione chiusa e del tutto omogenea, ma come un'entità politica che, pur mantenendo un'unità di fondo, garantisce la convivenza pacifica di più culture e tradizioni locali.

In tal senso, il concetto di Nazione, pur rimanendo un riferimento fondamentale per l'identità collettiva dei cittadini, venne reinterpretato in chiave democratica e pluralista, dove l'unità non derivava più soltanto dall'omogeneità culturale, quanto piuttosto dalla condivisione di valori costituzionali comuni e di un progetto di società condiviso⁷¹.

In particolare, la Carta costituzionale fu la prima fra quelle del dopoguerra a declinare il pluralismo anche in relazione ai gruppi minoritari che si differenziavano dalla maggioranza sulla base del fattore linguistico⁷²: i Costituenti decisero di non prevedere nemmeno una norma volta a disciplinare l'uso della lingua ufficiale e di quella minoritaria, quanto piuttosto di esplicitare l'impegno dell'ordinamento nella tutela dei gruppi minoritari⁷³, allontanandosi da analoghe disposizioni costituzionali presenti in altri Stati europei⁷⁴. In effetti, l'assenza di un riconoscimento ufficiale alle altre lingue parlate sul nostro territorio rendeva preferibile non sottolineare l'ufficialità della lingua italiana, che in epoca fascista era degenerata e aveva costituito un esempio di quell'"isteria nazionalistica" che caratterizzava la materia in molti regimi autoritari e totalitari.

Inoltre, sul piano dell'ordinamento costituzionale, il concetto di Nazione andava a connotarsi non solo nel senso dell'apertura verso la diversità culturale, ma anche verso l'ordinamento internazionale, che avrebbe portato l'Italia ad essere una «Nazione fra le nazioni»: cardine di questa nuova visione del concetto di Nazione era costituito dall'art. 10 Cost., secondo cui «l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute» e dall'art. 11 in base al quale l'Italia «consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni», travolgendo una volta per tutte, quello che era stato il corollario retorico del nazionalismo fascista: l'idea del primato della razza, le ideologie etno-gerarchiche, l'esaltazione della guerra di conquista⁷⁵.

⁷¹ Si veda sul tema G.M. SALERNO, *Alla ricerca dell'identità tra legge e Costituzione*, in F. BILANCIA, F.M. DI SCIULLO, F. RIMOLI (a cura di), *Paura dell'altro. Identità occidentale e cittadinanza*, Roma, Carocci, 2008.

⁷² Cfr. A. PIZZORUSSO, *Il pluralismo linguistico in Italia*, cit., 27 e ss.; V. PIERGIGLI, *Lingue minoritarie e identità culturali*, cit., 123 ss.

⁷³ E. PALICI DI SUNI PRAT, *Intorno alle minoranze*, cit., 21.

⁷⁴ M. AINIS, *Politica e legislazione linguistiche nell'età repubblicana*, in *Diritto pubblico*, nn. 1-2, 2010, 175 ss.

⁷⁵ P. CALAMANDREI, *Costituente italiana e federalismo europeo*, in ID., *Scritti e discorsi politici*, a

Mentre, poi, il nazionalismo ottocentesco e novecentesco aveva visto nella Nazione un principio assoluto, giustificando politiche espansionistiche e conflitti internazionali alla luce dell'interesse nazionale, la nuova Costituzione italiana si orientava verso una prospettiva di collaborazione *tra Nazioni* (l'Italia come Nazione *tra le Nazioni*), riconoscendo, all'art. 11 Cost., che la sovranità nazionale potesse essere limitata in favore di istituzioni sovranazionali che garantissero la pace⁷⁶.

Si può, inoltre, osservare come l'inserimento di un principio fondamentale di tutela delle minoranze linguistiche nella Carta costituzionale segnava un superamento dell'idea di Nazione in chiave ottocentesca, basata su una comunanza di lingua, storia, cultura pressoché assoluta, e l'accezione costituzionale del concetto di Nazione non era più utilizzata dai Costituenti in senso escludente rispetto alla diversità culturale dei gruppi minoritari presenti sul territorio al momento dell'entrata in vigore della Costituzione.

In particolare, attraverso la collocazione del concetto di "Nazione" nell'art. 9 Cost. («La Repubblica tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione»), veniva, senza dubbio, recuperata dai Costituenti l'idea di un passato storico comune e condiviso, da preservare e custodire, che, come osservato⁷⁷, costituiva una scelta doverosa in un Paese ricchissimo di cultura e di arte, eppure non così scontata in un clima come quello postbellico, ove la popolazione era afflitta piuttosto dall'urgente necessità di soddisfare bisogni ben più immediati.

Si sottolinea, allora, che, se il termine Nazione si ritrova nella Costituzione anche all'art. 67 per cui «Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato» e all'art. 98, comma 1: «I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione»⁷⁸, tuttavia, l'art. 9

cura di N. BOBBIO, Firenze, La Nuova Italia, 1966, I, 414. Per un approfondimento sul punto, C. DE FIORES, *Le radici della Nazione repubblicana*, cit.

⁷⁶ Art. 11 Cost.: «L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.» Cfr. per un approfondimento sul principio pacifista, M. CAVINO, M. MALVICINI, *Le guerre dell'Italia repubblicana*, Bologna, il Mulino, 2023.

⁷⁷ F. RIMOLI, *Profili costituzionali della tutela del patrimonio culturale*, cit. Cfr. anche S. FANTINI, *Beni culturali e valorizzazione della componente immateriale*, in *www.aedon.it*, n. 1, 2014; M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, cit.; M. AINIS, M. FIORILLO, *L'ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*, III ed., Milano, Giuffrè, 2015; S. CASSESE, *I beni culturali da Bottai a Spadolini* (1975), in ID., *L'Amministrazione dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1976, 152 ss.; R. CHIARELLI, *Profili costituzionali del patrimonio culturale*, Torino, Giappichelli, 2010.

⁷⁸ Per un approfondimento sull'utilizzo del termine "Nazione" nella Costituzione, cfr. A. SPADARO, *Italia, Patria, Nazione, Paese, Stato, Repubblica: il soggetto è lo stesso, ma i termini sono "sempre" fungibili, ossia sinonimi in senso stretto?*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2023, 103 ss.

Cost. è l'unica disposizione costituzionale in cui il concetto di Nazione assume una connotazione essenzialmente identitaria, legandosi alla tutela del patrimonio storico e artistico del Paese. In questo caso, la scelta dell'utilizzo del termine Nazione si comprende alla luce del passato storico – archeologico, monumentale, letterario, artistico – in ogni caso culturale che ha contribuito, nel tempo, a determinare proprio l'idea di Nazione⁷⁹.

Con riferimento, pertanto, al concetto di Nazione *ex art. 9*, comma 2, Cost. occorre precisare che sono state avanzate diverse ipotesi in dottrina riferite al significato dello stesso: se appaiono semplicistiche quelle interpretazioni correttive dell'art. 9, comma 2, Cost., che ipotizzano nel riferimento alla Nazione un'improprietà terminologica o una svista del Costituente⁸⁰, si ritiene invece che il concetto di Nazione *ex art. 9* Cost. sia utilizzato nella sua accezione “*spirituale*” e “*identitaria*”, riferito pertanto all'esistenza di *animus societatis*, di una *unione spirituale*, a cui tutti i consociati concorrono e percepiscono di appartenere; e di cui, senza dubbio, il patrimonio storico ed artistico è espressione⁸¹, senza, tuttavia, attribuire alla Nazione una accezione escludente rispetto alla diversità culturale

4. Un superamento del paradigma dell'omogeneità nazionale nello Stato multiculturale: la Nazione dialogica

In questo quadro, e nel solco dell'evoluzione del concetto di Nazione nella forma di Stato democratico-pluralista, si tratta ora di interrogarsi sulla portata che il concetto di Nazione *ex art. 9* Cost. – inteso nella sua accezione *spirituale* e *identitaria* – assume nella cornice dello Stato multiculturale.

Non si può, innanzitutto, trascurare che, nello Stato multiculturale, l'identità nazionale si è progressivamente arricchita in senso plurale ed eterogeneo, anche in virtù dei mutamenti sociali e della presenza di nuove minoranze, che hanno senz'altro contribuito a ridefinire il concetto di Nazione in termini non più etnocentrici, bensì eterocentrici e plurali⁸² e in una prospettiva dinamica del concetto di Nazione stesso.

⁷⁹ V. CRISAFULLI, D. NOCILLA, voce *Nazione*, in *Enc. Dir.*, XXVII, Milano, Giuffrè, 1977, 787 ss.

⁸⁰ M.S. SAVERIO, *Statuto costituzionale dei beni culturali*, Milano, Giuffrè, 2002, 46.

⁸¹ *Ibidem*, 48 ss., dove l'autore mette in luce due possibili letture del concetto di Nazione *ex art. 9* Cost.: la posizione di chi sostiene che nella Nazione vi sia il soggetto titolare dell'interesse; o che, al contrario il riferimento alla Nazione serva a delimitare l'ambito di efficacia della normativa costituzionale.

⁸² A. SPADARO, *Italia, Patria, Nazione, Paese, Stato, Repubblica: il soggetto è lo stesso, ma i termini sono “sempre” fungibili, ossia sinonimi in senso stretto?*, cit. dove l'A. sottolinea come il concetto di Nazione si sia arricchito della diversa cultura di cui gli stranieri sono portatori: «Non mancano minori frange di stranieri residenti in Italia non integrati e ai margini della vita sociale, ma non può ignorarsi che – fin dall'inizio della vita della Repubblica (1948), ma sempre più negli ultimi decenni – all'identità nazionale ormai “concorrono” anche tantissimi “non cittadini” (comunitari ed extracomunitari) che,

In tal senso, perseguendo il delicato equilibrio tra unità e pluralismo, si tratterebbe, allora, di capovolgere il paradigma identitario tradizionalmente posto a fondamento della Nazione, alla luce del mutamento sociale in atto: non nell'ottica di superare definitivamente il concetto stesso di Nazione, ma piuttosto di reinterpretarlo in chiave aperta, dinamica e inclusiva⁸³.

Nel quadro, in particolare, di un modello *interculturale* di tutela della diversità culturale costituzionalmente orientato alla promozione della persona umana nella comunità nazionale, la Nazione potrebbe, allora, connotarsi non soltanto in accezione plurale, ma anche nel senso della *dialogicità* tra culture diverse: il *carattere dialogico della Nazione* andrebbe a caratterizzarsi sia in senso *procedurale* nel quadro di politiche interculturali che mirano a rafforzare la coesione sociale e con essa l'unità nazionale; sia in senso *ontologico*.

In senso *procedurale*, poiché il rafforzamento dell'unità nazionale in uno Stato caratterizzato dalla presenza di più culture andrebbe a configurandosi come un *processo dialogico* costante. In questa prospettiva, allora, il mantenimento dell'unità sarebbe da considerarsi come un processo *dinamico e in fieri*⁸⁴, piuttosto che un dato acquisito in via definitiva.

In *senso ontologico*, poiché il carattere dialogico della Nazione sarebbe costitutivo del suo *modo di essere*, sostituendo, così, ad una concezione *monolitica* della soggettività statale una visione *dinamica e complessa* della stessa.

In altri termini, il concetto di Nazione non farebbe più riferimento ad una idea *statica*, quanto piuttosto *trasformativa ed in fieri*; non più ancorata solo ad elementi identitari legati ad un passato comune – ovvero ad una comunanza di lingua, cultura e storia –, ma comprensiva anche della *diversità culturale* che caratterizza oggi il corpo sociale⁸⁵.

vivendo e lavorando in Italia, si riconoscono nei valori della Costituzione repubblicana e sono per questo pienamente integrati con gli altri residenti. Essi, sia pure indirettamente, hanno "arricchito", con la propria peculiare e diversa cultura, il concetto di Nazione italiana: una Nazione –va detto a chiare lettere –sempre più multietnica e multireligiosa», 113.

⁸³ Sul tema del rapporto tra minoranze e concetto di nazione, cfr. H. KOCHLER, *Il concetto di Nazione e la questione del nazionalismo*, in T. BONAZZI, M. DUNNE, *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, cit., 53.

⁸⁴ Cfr. M. LUCIANI, *Costituzione, istituzioni e processi di costruzione dell'unità nazionale*, cit., dove l'A. mette in luce il notevolissimo contributo di Rudolf Smend al tema dell'unità dello Stato: «La tesi smendiana, invero, era radicale. Lo Stato non è un – tutto in istato di quiete, dal quale promanino leggi, atti amministrativi, sentenze o qualche altra – manifestazione di vita (Lebensäußerung), ma è qualcosa che viene ad esistenza proprio attraverso e per il tramite di queste manifestazioni di vita, nella misura in cui esse sono dimostrazioni di un generale nesso spirituale. È in questo processo di continua rinnovazione e trasformazione che, alla fine, lo Stato si risolve», 2 ss. Cfr. R. SMEND, *Costituzione e diritto costituzionale*, trad. it., Milano, Giuffrè, 1988; E.W. BÖCKENFÖRDE, *Diritto e secolarizzazione. Dallo Stato moderno all'Europa unita*, trad. it., Roma-Bari, Laterza, 2007.

⁸⁵ Si precisa che un modello *dialogico* di Nazione si differenzerebbe dal modello di Stato *plurinazionale* che riconosce, invece, l'appartenenza dei propri cittadini ad una pluralità di Nazioni. Cfr. sulla differenza tra Stato-Nazione e Stato-plurinazionale, cfr. J.J. LINZ, *Democrazia e autoritarismo. Problemi e sfide tra XX e XXI secolo*, Bologna, il Mulino, 2006.

In quest'ottica, si precisa, inoltre, che il concetto di Nazione *in chiave dialogica* si differenzerebbe dal concetto di popolo, inteso in senso giuridico-formale, come elemento personale dello Stato, e dunque riferibile all'insieme dei cittadini che ne fanno parte in un dato momento storico, *hic et nunc*⁸⁶.

Al contrario, la Nazione dialogica assumerebbe una connotazione in senso *intergenerazionale*, in una sorta di *continuum* che lega *generazioni passate e future* e che comprende, senza dubbio, tanto le minoranze culturali *storiche*, quanto *le nuove minoranze linguistiche*, e quelle che verranno, secondo una definizione *inclusiva* del concetto di minoranza⁸⁷.

In questo senso, è stato, osservato che «il costituzionalismo liberaldemocratico e personalista contemporaneo (...) sempre più sarà (più che nazionalista) cosmopolita, inclusivo ed eterocentrico, riconoscendo per esempio che i diritti umani fondamentali non appartengono solo ai cittadini, ma a tutti gli uomini, e non solo ai viventi, dovendo essere garantiti anche alle generazioni future»⁸⁸.

In altri termini, un modello *dialogico* di Nazione andrebbe ad orientarsi in senso *intergenerazionale*, fondandosi non su elementi identitari rigidi e predeterminati, quanto, piuttosto, su un *processo continuo* di elaborazione *condivisa* del significato di *appartenenza*, che coinvolgerebbe le generazioni passate, presenti e future, includendo le minoranze linguistico-culturali, siano esse storiche o nuove.

Infine, si sottolinea che una prospettiva di carattere intergenerazionale e in chiave dialogica del concetto di Nazione mostrerebbe un legame con il tema del

⁸⁶ «Il popolo è una unità ideale di uomini organizzata politicamente che nella vita sociale si presenta unitariamente. In quanto unità ideale comprende anche le generazioni passate e quelle future e non va confuso con la somma dei singoli individui che ne fanno parte in un dato momento storico (...)», così C. ROSSANO, *Manuale di diritto pubblico*, Napoli, Jovene, 2012, 58. In questo senso, cfr. anche A. D'ALOIA, voce *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enc. Dir.*, Annali, IX, Milano, Giuffrè, 2016., 355 ss. Cfr. inoltre, sul tema R. BIFULCO, *Identità senza differenze: sul concetto di popolo nelle democrazie costituzionali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3/2025, 617 ss.

⁸⁷ Si veda R. MEDDA-WINDISCHER, *Nuove minoranze*, cit., che propone di superare la dicotomia tra minoranze storiche e nuove minoranze, proponendo una definizione inclusiva di minoranza: «le nuove minoranze trarrebbero particolare beneficio da una definizione inclusiva di minoranza, poiché ciò costituirebbe la base giuridica per invocare l'estensione dell'ambito di applicazione degli strumenti internazionali relativi alla tutela delle minoranze, così da far rientrare nel loro ambito di applicazione anche le nuove minoranze», 70. Sulla stessa linea, la definizione giuridica di minoranza proposta già A. PIZZORUSSO in *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, cit., per cui «Per minoranza in senso giuridico si intende una frazione del popolo [in quanto elemento personale dello Stato] la quale costituisce un gruppo sociale, posto in condizioni di inferiorità nell'ambito della comunità statale, i cui membri, legati allo stato dal rapporto di cittadinanza (o eccezionalmente da quello di sudditanza, di stabile residenza, etc.), ricevono dall'ordinamento giuridico di esso un trattamento particolare diretto ad eliminare la situazione minoritaria ovvero ad istituzionalizzarla e disciplinarla nell'ambito dello stato stesso», 193.

⁸⁸ A. SPADARO, *Italia, Patria, Nazione, Paese, Stato, Repubblica: il soggetto è lo stesso, ma i termini sono "sempre" fungibili, ossia sinonimi in senso stretto?*, cit., 113. Sul tema del superamento della sovrapposizione tra Nazione e cittadinanza, cfr. P. CAVANA, *Nuove dimensioni della cittadinanza e pluralismo religioso*, in G. DALLA TORRE, F. D'AGOSTINO (a cura di), *La cittadinanza. Problemi e dinamiche in una società pluralistica*, Torino, Giappichelli, 2000, 59.

rapporto tra *potere pubblico* e *memoria collettiva*⁸⁹, quale fattore di consolidamento dell'unità. I due aspetti – identità ancorata ad una memoria collettiva e diversità culturale – non si escluderebbero a vicenda, ma sarebbero piuttosto *complementari*, confluendo entrambi in una stessa idea Nazione orientata in chiave dialogica.

In questi termini, l'ottica di una progressiva opera di costruzione di un'*identità collettiva nazionale* dovrebbe sempre avvenire in una prospettiva dialogica, che contempla il pluralismo e il dialogo tra maggioranza e minoranze: «la coerenza di un impianto memoriale ai principi del costituzionalismo democratico non può prescindere, infatti, da un contesto di dialogo fra le diverse parti, anche divise, del corpo sociale»⁹⁰.

Come osservato, i “luoghi della memoria”⁹¹ non sono mai neutri, ma rappresentano una costruzione selettiva che riflette precise scelte politiche e culturali. In tal senso, il potere pubblico, nel promuovere una memoria comune, dovrebbe evitare derive omologanti, adottando invece un approccio pluralista, coerente con i principi del costituzionalismo democratico.

Ne consegue che la costruzione di un'identità nazionale condivisa dovrebbe avvenire all'interno di uno spazio pubblico aperto al dialogo tra maggioranza e minoranze, affinché ogni soggetto possa riconoscersi in una dimensione identitaria collettiva e non in una sua rappresentazione “parziale”.

5. La Nazione dialogica nel quadro dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale

Nel quadro di una riflessione giuspubblicistica sul concetto di Nazione, occorre, inoltre, evidenziare in che modo un modello *dialogico* di Nazione si orienti

⁸⁹ Si veda sul tema, in una prospettiva costituzionalistica, A. MASTROMARINO, *Stato e memoria. Riflessioni a margine della celebrazione del giorno della memoria*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2022, dove l'A. sottolinea come «Negli ultimi anni abbiamo assistito all'esorbitante crescita dei cosiddetti Memory Studies, ossia all'incremento dello spazio occupato da una riflessione che superando la prospettiva della memoria come mera attività mnemonica degli individui, accoglie l'invito a riflettere sulla memoria nella sua dimensione collettiva», 64; A. RUGGERI, *Appunti per uno studio su memoria e Costituzione*, in ID., *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti*, XIII, Studi dell'anno 2019, Torino, Giappichelli, 2020, 490; J. LUTHER, *El derecho a la memoria como derecho cultural del hombre en democracia*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 89, 2010, 50. Per un approfondimento filosofico sul tema, cfr., *ex multis*, P. MENDES-FLOHR (a cura di), *Dialogue as a Transdisciplinary Concept. Martin Buber's Philosophy of Dialogue and its Contemporary Reception*, Berlin-Munich-Boston, De Gruyter, 2015, spec. 199-214.

⁹⁰ Cfr. A. MASTROMARINO, *Stato e memoria. Riflessioni a margine della celebrazione del giorno della memoria*, cit., 68 ss.

⁹¹ P. NORA, *Les Lieux de Mémoire*, Paris, Gallimard, 3 voll. 1984-1992. Cfr., inoltre, P. VALLAT (a cura di), *Mémoires de patrimoines*, Paris, L'Harmattan, 2008; M. ISNENGHI (a cura di), *I luoghi della memoria*, 3 voll., Roma-Bari, Laterza, 1996-1997. Sulla memoria senza testimoni, D. BIDUSSA, *Dopo l'ultimo testimone*, Torino, Einaudi, 2009.

alla luce dei *principi fondamentali* della Costituzione: a tale proposito, è possibile sottolineare un legame tra con i principi *personalista* e *pluralista* dell'ordinamento costituzionale, nonché con il *dovere di solidarietà sociale* tra consociati di cui all'art. 2 Cost. e con il *concorso al progresso spirituale della società* di cui all'art. 4 Cost.

Nell'art. 2 si coglie, invero, una particolare concezione dell'individuo, la cui identità si conquista socialmente e dunque nella relazione con l'altro da sé, attraverso quelle formazioni sociali dove la costruzione della personalità si realizza.

Come osservato, «L'espresso richiamo alle "formazioni sociali in cui si svolge la [sua] personalità" dell'uomo è così riferibile alla sua intera vita di relazione, senza la quale la sua personalità semplicemente non potrebbe svolgersi»⁹².

Tale concezione si lega, in modo particolare, a una visione dell'uomo come essere intrinsecamente relazionale, secondo la quale la sua struttura ontologica fondamentale risiede proprio nella relazionalità. La natura umana, in questa prospettiva, si qualifica come apertura all'altro e continua interazione con la dimensione sociale e comunitaria dell'esistenza⁹³.

In tal senso, allora, è possibile sostenere che lo sviluppo dell'identità personale si configura non soltanto come processo che non ha mai fine nel corso di tutto l'arco della vita, ma si inquadra anche, e necessariamente, nell'incontro e scambio con la diversità, attraverso tutte quelle "formazioni sociali" con cui la persona umana, in quanto soggetto "situato", entra in relazione.

In questa prospettiva, il fine *della promozione della persona umana* – intesa sia nella sua dimensione individuale sia come membro di una collettività – risulta strettamente connesso al riconoscimento, al rispetto e alla valorizzazione della sua identità linguistico-culturale. Ciò vale tanto all'interno *del gruppo minoritario* di appartenenza, quanto nel contesto della *più ampia comunità nazionale*.

Non solo: anche la previsione nella Costituzione di un *dovere di solidarietà sociale*⁹⁴ tra consociati contribuisce a definire e rafforzare il concetto di Nazione in chiave dialogica.

⁹² C. PINELLI, *Diritto di essere se stessi e pieno sviluppo della persona umana*, cit.

⁹³ In tale quadro, risulta particolarmente significativo il pensiero del filosofo, teologo, pedagogista austriaco Martin Buber, per il quale l'essenza dell'essere umano si manifesta nell'incontro autentico con l'altro, nella relazione 'Io-Tu', intesa non come mezzo per un fine, ma come esperienza originaria di reciprocità e riconoscimento. La persona, dunque, si realizza pienamente solo nella relazione, che diviene fondamento dell'etica, della comunità e della convivenza sociale. Cfr. M. BUBER, *Il principio dialogico*, Milano, Edizioni di comunità, 1959; G. MILAN, *Educare all'incontro. La pedagogia di Martin Buber*, Roma, Città Nuova, 1994; E. MOUNIER, *Il personalismo*, Roma, A.V.E. (Anonima Veritas Editrice), 2004; P. RICOEUR, *La persona*, Brescia, Morcelliana, 2006. Cfr. sul tema anche M. MARIANELLI, *Ontologia della relazione*, Roma, Città Nuova, 2008; R. CATALANO, *Fra identità e pluralismo*, Roma, Città Nuova, 2021.

⁹⁴ Nell'ampia letteratura sui doveri inderogabili di solidarietà, cfr. F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2002; G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1967; A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in L. VENTURA, A. MORELLI (a cura di), *Principi costituzionali*, cit., 305 ss.; R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva*

Tale dovere, sancito dall'art. 2 Cost., non si esaurisce in una dimensione meramente etica o morale, né si riduce a un generico sentimento di empatia tra individui; al contrario, esso assume un rilievo giuridico, configurandosi come dovere inderogabile⁹⁵.

In questa prospettiva, il dovere di solidarietà «indica la via repubblicana all'unità politica»: nello Stato costituzionale l'unità non può fondarsi, né sulla supremazia di una classe egemone come sullo Stato “monoclasse” borghese⁹⁶, né e nemmeno, su concezioni metafisiche e ideologiche dello Stato e della nazione⁹⁷, come accaduto nei regimi totalitari, dove in nome *dell'interesse superiore della Nazione* si è legittimata, poi, una compressione e negazione dei diritti delle minoranze.

Se, allora, la Repubblica è chiamata – come sancito dall'art. 3, comma 2, Cost. – a rimuovere gli ostacoli che limitano il pieno sviluppo della persona umana, allora la solidarietà si configura come paradigma essenziale e fondativo dell'unità stessa dell'ordinamento costituzionale⁹⁸, conformando, per così dire, il tessuto connettivo dell'intero ordinamento⁹⁹.

La giurisprudenza della Corte costituzionale ha inoltre precisato che il principio di solidarietà, comportando «l'originaria connotazione dell'uomo *uti socius*, è posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, tanto da essere solennemente riconosciuto e garantito, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, dall'art. 2 della Carta costituzionale come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente»¹⁰⁰.

del giudice delle leggi, Atti del convegno di Acqui Terme-Alessandria svoltosi il 9-10 giugno 2006, Torino, Giappichelli, 2007; F. RETUS, *Il principio di solidarietà*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Principi costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2011, 819 ss.; F. POLACCHINI, *Il principio di solidarietà*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Diritti e doveri*, Torino, Giappichelli, 2013, 227 ss.; ID., *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bologna, Bononia University Press, 2016; S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, Laterza, 2014, spec. 11 ss.; A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2016, 1 ss.; P. CHIARELLA, *Solidarietà e diritti sociali. Aspetti di filosofia del diritto e prassi normative*, Milanofiori Assago, Wolters Kluwer-Cedam, 2017; A. RUGGERI, *Eguaglianza, solidarietà e tecniche decisorie nelle più salienti esperienze della giustizia costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2017; ID., *Cittadini, immigrati e migranti, alla prova della solidarietà*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 2, 2019, 1 ss.; V. TONDI DELLA MURA, *La solidarietà come compimento della democrazia*, in UNIONE GIURISTI CATTOLICI ITALIANI (a cura di), *Democrazia: incontri e scontri*, 2024.

⁹⁵ In questo senso, G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit.

⁹⁶ M.S. GIANNINI, *L'amministrazione pubblica dello Stato contemporaneo*, Padova, Cedam, 1988, 139 ss.

⁹⁷ G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, 48 ss.

⁹⁸ A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 20 aprile 2015, dove l'A. sottolinea che «Essendosi eretta l'organizzazione democratica su basi egualitarie ed essendosi previsto l'impegno per la Repubblica di svolgere interventi diretti a consentire il «pieno sviluppo della persona umana», secondo l'evocativa formula impiegata nell'art. 3, comma 2, Cost., la solidarietà è così assurta a paradigma fondante la stessa unità dell'ordinamento», 2.

⁹⁹ *Ibidem*, 3.

¹⁰⁰ Corte cost., sent. n. 75 del 1992.

In particolare, lo sviluppo e la promozione del principio di solidarietà rappresentano «un compito che coinvolge l'intera comunità nazionale e che, pertanto, dev'essere congiuntamente perseguito, nel rispetto delle correlative competenze costituzionali, dallo Stato, dalle Regioni e dalle Province autonome»¹⁰¹.

Come autorevolmente affermato, «l'integrazione fondata sulla solidarietà si alimenta del passato, in cui sono radicati gli elementi identificativi di una determinata istituzione politica, per proiettare la comunità organizzata nel futuro, secondo il programma tracciato dai principi della Costituzione»¹⁰².

Per altro, un aspetto particolarmente significativo del dovere di solidarietà sociale riguarda il fatto che esso non si lega, necessariamente, al possesso della cittadinanza¹⁰³.

È stata la Corte costituzionale a slegare il dovere di solidarietà dallo status di cittadino, indirizzando la richiesta di adempimento del dovere di solidarietà all'intera comunità, indicata come una «comunità di diritti e di doveri»: secondo la Corte, «tale comunità di diritti e di doveri, più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto, accoglie e accomuna tutti coloro che, quasi come in una seconda cittadinanza, ricevono diritti e restituiscono doveri, secondo quanto risulta dall'art. 2 della Costituzione là dove, parlando di diritti inviolabili dell'uomo e richiedendo l'adempimento dei corrispettivi doveri di solidarietà, prescinde del tutto, per l'appunto, dal legame stretto di cittadinanza»¹⁰⁴.

Dalla giurisprudenza costituzionale emerge dunque una concezione del dovere di solidarietà quale presupposto per la convivenza, l'integrazione e la coesione della Repubblica, intesa quale comunità di consociati, prescindendo dall'attribuzione della cittadinanza all'individuo.

Di più: come la Corte sottolinea, la solidarietà sociale diventa quel «criterio che, da un lato, sancisce un dovere dello Stato e, dall'altro, legittimamente impone un sacrificio (ma nei limiti funzionali allo scopo) a tutti i consociati»¹⁰⁵.

Si può ritenere, come osservato, che il dovere di solidarietà sociale si configuri come «l'anello di congiunzione tra l'omogeneità politica necessaria per la nascita di un ordinamento e la solidarietà come principio giuridico – istituzionale, che vale a preservare l'unità originaria e a sospingerla verso ulteriori forme di integrazione»¹⁰⁶, anche sul piano culturale e identitario, nella cornice di una comunità

¹⁰¹ A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, cit.

¹⁰² F. GIUFFRÈ, *Alle radici dell'ordinamento: la solidarietà tra identità e integrazione*, in *Rivista AIC*, n. 37, 2019.

¹⁰³ A. RUGGERI, *Il principio di solidarietà alla prova del fenomeno migratorio*, in *Consulta Online*, fasc. III, 2017, 445 ss.

¹⁰⁴ Corte cost., sent. n. 172 del 1999.

¹⁰⁵ *Ibidem*.

¹⁰⁶ F. GIUFFRÈ, *Alle radici dell'ordinamento: la solidarietà tra identità e integrazione*, cit., 572 ss.

nazionale che, pur nella diversità, trova una propria unità sostanziale.

In aggiunta, si segnala che, con riguardo ai doveri del non cittadino, in una recente pronuncia la Corte ha stabilito la possibilità di svolgere il servizio civile anche ai non cittadini, sulla base dell'assunto che esso, «dall'originaria matrice di prestazione sostitutiva del servizio militare di leva, che trovava il suo fondamento costituzionale nell'art. 52 Cost. (...) si qualifica ora come istituto a carattere volontario», l'ammissione al quale consente «di realizzare i doveri inderogabili di solidarietà e di rendersi utili alla propria comunità, il che corrisponde, allo stesso tempo, ad un diritto di chi ad essa appartiene».

Pertanto, «L'esclusione dei cittadini stranieri dalla possibilità di prestare il servizio civile nazionale, impedendo loro di concorrere a realizzare progetti di utilità sociale e, di conseguenza, di sviluppare il valore del servizio a favore del bene comune, comporta (...) un'ingiustificata limitazione al pieno sviluppo della persona e all'integrazione nella comunità di accoglienza».

Infine, accanto al dovere di solidarietà e ai principi personalista e pluralista dell'ordinamento costituzionale, un modello dialogico di Nazione si orienta anche alla luce dell'art. 4, comma 2, Cost., nella parte in cui la Costituzione affianca al diritto al lavoro l'obbligo alla prestazione di un contributo alla società, attraverso una attività o una funzione – secondo le proprie possibilità e la propria scelta – che concorra al progresso materiale o spirituale della essa¹⁰⁷.

Se, invero, da una parte, il Costituente configura una concezione di lavoro legata al principio personalista, considerandolo come mezzo per lo sviluppo e l'affermazione della personalità di ciascuno: dall'altra parte lo declina come dovere di solidarietà e come contributo richiesto a ciascun membro della collettività¹⁰⁸.

A tale proposito, si precisa che la locuzione “sviluppo spirituale” sarebbe riconducibile alla sfera *ideale* e *culturale* dell'avanzamento della società. In altri termini, il progresso spirituale di cui all'art. 4 Cost. farebbe infatti riferimento ad una prospettiva di *avanzamento della società, da potersi intendere* anche in senso culturale.

In questo quadro, la scelta da parte del Costituente dell'utilizzo del verbo *concorrere* (*cum-currere*, ovvero *correre insieme*) sottolinea come la cultura si possa sviluppare solo con il *concorso* di ciascun individuo appartenente alla collettività, tanto di coloro che appartengono alla cultura maggioritaria, quanto dei membri delle minoranze culturali.

¹⁰⁷ Sul carattere programmatico dell'art. 4, cfr. G.F. MANCINI, *Art. 4 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., 208.

¹⁰⁸ Sul tema G.U. RESCIGNO, *Lavoro e Costituzione*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2009, 21 ss.

Capitolo VIII

La Nazione dialogica nell'ordinamento complesso e multilivello

SOMMARIO: 1. Una declinazione multilivello del concetto di Nazione. – 2. Una declinazione dialogica del concetto di Nazione nell'ordinamento costituzionale europeo. – 3. Valori europei e idea di Nazione. – 4. Nazione dialogica e modello europeo di integrazione interculturale. – 5. Modello interculturale di integrazione e regolazione della società digitale europea: prospettive ulteriori e future.

1. Una declinazione multilivello del concetto di Nazione

Nel quadro delle considerazioni sino ad ora esposte rispetto all'evoluzione della Nazione in relazione alla tutela accordata dalla Costituzione ai nuovi gruppi minoritari, si intende, ora, aprire una riflessione conclusiva sulla possibilità di accostare un orientamento in chiave *dialogica* del concetto di Nazione, che superi il paradigma identitario dell'omogeneità culturale, non soltanto a livello dell'ordinamento dello Stato, ma all'interno di una prospettiva *multilivello*.

In effetti, in una sorta di proiezione “omotetica” che dall'ordinamento nazionale si sviluppa a livello dell'ordinamento europeo, il tema della diversità culturale si intreccia profondamente, fin dalle origini del processo di integrazione europea, da una parte, con il “nodo” della tutela delle cosiddette identità nazionali degli Stati membri, che ricomprendono, per altro, a livello sub-nazionale, minoranze storiche e nuove minoranze connotate da una propria specificità culturale; e, dall'altra parte, con la progressiva costruzione di una identità comune sovranazionale che possa fornire quegli elementi finalizzati alla costruzione di una comunità politica europea, che tenda all'identificazione di un “popolo” e, nella specie, di un “popolo europeo”¹.

¹ Cfr., *ex multis*, A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, il Mulino, 2010; G. MARTINICO, *Comparazione giuridica e forme di produzione normativa nel pensiero di A. Pizzorosso*, in *DPCE online*, n. 2, 2021, 50 ss.; E. SCODITTI, *La costituzione senza popolo: Unione europea e Nazioni*, Bari, Dedalo, 2001; M. CARTABIA, “Unita nella diversità”: il rapporto tra la Costituzione europea e le costituzioni nazionali, in F. DONATI, G. MORBIDELLI (a cura di), *Una costituzione per l'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2006, 583 ss.

In questo senso, infatti, si può affermare che la riflessione sulla dimensione della *diversità culturale* abbia un risvolto di carattere *costituzionale*, nella misura in cui essa può (o potrebbe) contribuire a fornire gli elementi per l'identificazione di un "popolo europeo"². E, in effetti, il tema della diversità nazionale, come autorevolmente affermato, non è estraneo né antitetico alla storia «dell'integrazione degli europei nell'Unione»³.

In altri termini, se a livello europeo non è (ancora) possibile indicare l'esistenza di un *demos europeo*, tuttavia si può allo stesso tempo affermare che proprio il tema della tutela e valorizzazione della diversità culturale si intrecci profondamente con il tentativo di coniugare il rispetto della identità nazionali con la percezione di un'identità sovranazionale collettiva.

Secondo questa prospettiva di analisi, è stato sostenuto che il diritto costituzionale europeo possa fungere «quale elemento, per così dire, "catalizzatore" di un popolo europeo che non si riduca alla mera somma dei cittadini degli Stati membri, rispettando allo stesso tempo le *identità nazionali* degli Stati membri dell'Unione, espressione di quei principi e valori posti *anche* alla base degli ordinamenti costituzionali degli Stati membri»⁴.

In effetti, se, da una parte, l'Unione europea è tenuta al rispetto delle identità nazionali degli Stati membri, così come previsto dallo stesso Trattato UE, allo stesso tempo è già possibile ravvisare l'esistenza di una *cultura costituzionale europea*, riflesso delle cosiddette tradizioni costituzionali comuni, ed espressioni di quei valori europei che hanno trovato una propria "codificazione" nel Trattato di Lisbona all'art. 2 TUE.

In altri termini, si può affermare che le *culture costituzionali nazionali* abbiano determinato, nel tempo, la costruzione di una *cultura costituzionale comune*⁵, che

² A. CIANCIO, *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa. Relazione introduttiva*, cit., 9 e della stessa A., *Perché un diritto costituzionale europeo? Quattro brevi risposte a partire dalle elezioni del 2019*, in *Federalismi.it*, n. 11, 2019, 2 ss.

³ G. AMATO, *L'Europa dal passato al futuro*, in *il Mulino*, *Rivista trimestrale di cultura e di politica*, n. 1, 2004, 5 ss.

⁴ P. BILANCIA, F.G. PIZZETTI, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, cit., 37 ss.

⁵ Si vedano, *ex multis*, R. ARNOLD, *L'identità costituzionale: un concetto conflittuale*, in A. DI BLASE (a cura di), *Convenzioni sui diritti umani e Corti nazionali*, Roma, Roma Tre Press, 2014; S. NINATTI, *Dalle tradizioni costituzionali comuni all'identità costituzionale il passo è breve? Riflessioni introduttive*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 31, 2019, 102 ss.; A. RUGGERI, *Dopo Taricco: identità costituzionale e primato della Costituzione o della Corte costituzionale?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2018, 1 ss.; F. SALMONI, *Unità nella diversità o diversità nell'unità? I concetti di identità nazionale e identità costituzionale e il dialogo simulato tra Corte di giustizia e Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2019, 1 ss.; V. BALDINI, *Il rispetto dell'identità costituzionale quale contrappeso al processo di integrazione europea. (La "sentenza-Lisbona" del Bundesverfassungsgericht ed i limiti ad uno sviluppo secundum Constitutionem dell'ordinamento sovranazionale)*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2010, 1 ss.; F. FABBRINI, O. POLLICINO, *Constitutional identity in Italy: European integration as the fulfilment of the Constitution*, in *EUI LAW Working Papers*, n. 6, 2017, 1 ss. Nella dottrina straniera si vedano, *ex multis*, G.J. JACOBSON, *Constitutional identity*, Cambridge, Harvard University Press, 2010; B. TRIPKOVIC, *Constitutional Identity*, in B. TRIPKOVIC (a cura di), *The*

si è espressa sul piano dell'ordinamento giuridico europeo attraverso quello che può essere definito come *patrimonio* se non *formalmente costituzionale* – in assenza di una Costituzione europea in senso formale –, senza dubbio *materialmente costituzionale*⁶.

Questa prospettiva di analisi si inserisce, poi, in un quadro ancor più problematico sul piano della tutela delle identità nazionali: si può, infatti, ritenere che il tema del rispetto della diversità nazionale propria di ogni Stato membro si accompagni, oggi, ad una complessità, per certi versi, ancora più profonda rispetto alle origini del processo di integrazione europea, proprio a fronte delle caratteristiche che le società europee hanno assunto negli ultimi anni in termini di eterogeneità culturale. Come si è già avuto modo di argomentare, la tendenza ad una diversificazione culturale della società, legata anche ai flussi migratori che hanno interessato gli Stati europei quasi nella totalità – pur con differenze marcate –, ha comportato una caratterizzazione della comunità politica di ciascuno Stato membro in senso profondamente eterogeneo.

Non solo: è possibile ravvisare come i temi dell'immigrazione, dell'acquisizione della cittadinanza e dell'appartenenza alla comunità politica vadano, in una prospettiva attuale, a costituire un "punto nevralgico" anche nell'agenda politica europea, determinando non poche criticità nella costruzione di una politica comune dell'asilo e dell'immigrazione⁷.

Metaethics of Constitutional Adjudication, Oxford, Oxford University Press, 2017; T. DRINÓCZI, *Constitutional Identity in Europe: The Identity of the Constitution. A Regional Approach*, in *German Law Journal*, vol. 21, n. 2, 2020; L. ALLEZARD, *Constitutional identity, identities and constitutionalism in Europe*, in *Hungarian Journal of Legal Studies*, vol. 63, n. 1, 2022, 58 ss.

⁶ Sul tema, *ex multis*, A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, cit.; A. NICO (a cura di), *L'Unione europea e i diritti abbandonati*, Napoli, Esi, 2016.

⁷ Sul processo di integrazione europea relativamente all'immigrazione e al diritto di asilo, il richiamo va a L. MANCA, *L'immigrazione nel diritto dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2003; M.R. SAULLE, *L'immigrazione e l'asilo nell'Europa allargata*, in M.R. SAULLE (a cura di), *L'Europa tra Costituzione, asilo e migrazione*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2004, 101 ss.; M. GESTRI, *Immigrazione e asilo nel diritto dell'Unione europea*, in V. GASPARINI CASARI, G. CORDINI (a cura di), *Il diritto dell'immigrazione. Profili di diritto italiano, Comunitario e internazionale*, I, Modena, Mucchi, 2010, 45 ss.; S. GIUBBONI, *Immigrazione e politiche dell'Unione Europea: dal Trattato di Roma alla Costituzione per l'Europa*, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, n. 2, 2005, 205 ss.; L. SAPORITO, *Per un diritto europeo dell'immigrazione*, Torino, Giappichelli, 2008; F. SCUTO, *I diritti fondamentali della persona quale limite all'immigrazione irregolare*, cit.; G. SCACCIA, D. DE LUNGO, *Il diritto di asilo*, in F. RIMOLI (a cura di), *Immigrazione e integrazione*, Napoli, Jovene, 2014, 605 ss.; B. NASCIBENE, *Asilo e statuto di rifugiato*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., 304 ss.; G. BRUNELLI, *Carta europea e giustizia alla prova della lotta al terrorismo e del diritto d'asilo*, in *Rassegna di diritto Pubblico Europeo*, n. 1, 2003, 162 ss.; P. BONETTI, *L'evoluzione delle norme e delle politiche del diritto di asilo in Italia e in Europa tra protezione internazionale e asilo costituzionale*, in M. GIOVANNETTI, N. ZORZELLA (a cura di), *Ius Migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Milano, FrancoAngeli, 2020. Per un'analisi comparata delle previsioni relative al diritto di asilo in alcuni paesi europei, si veda F. RESCIGNO, *Il diritto di asilo*, Roma, Carocci, 2011, 160 ss. e M. LAMBERT DORDRECHT, *Seeking asylum: comparative law and practice in selected European countries*, Leiden, Nijhoff, 1995.

Sul piano normativo, sebbene la tutela delle minoranze, a cui il nostro ordinamento costituzionale dedica l'art. 6 Cost., sia racchiusa *anche* tra i valori su cui l'Unione si fonda, tuttavia, si evidenzia che a livello europeo *non* vi è competenza in capo alle istituzioni in materia di tutela "positiva" delle minoranze, ovvero nella previsione di specifici diritti in capo ai membri appartenenti ai gruppi minoritari.

L'art. 2 TUE si limiti infatti ad identificare il rispetto dei diritti di coloro che appartengono alle minoranze come uno dei valori su cui si fonda l'ordinamento europeo, ma non è prevista alcuna normativa specifica a livello europeo che vada a proteggere i diritti delle minoranze attraverso azioni positive o che tenda ad armonizzare una legislazione preesistente degli Stati membri. Si ricorda, ad esempio, che gli Stati membri hanno una discrezionalità assoluta nella determinazione, sia delle minoranze da tutelare che nella previsione di diritti specifici⁸.

Se è vero, infatti, che l'art. 79 TFUE stabilisce lo sviluppo di una *politica comune dell'immigrazione*, intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani, tuttavia il comma 4 del suddetto articolo esplicita l'esclusione di «qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli stati membri» nell'ambito delle politiche di integrazione.

Il comma 4 prevede solo che Parlamento europeo e Consiglio possano (in via discrezionale) stabilire misure di sostegno e incentivazione agli Stati membri al fine di favorire l'integrazione degli immigrati extra-europei regolarmente soggiornanti, ma sono gli Stati Membri a determinare sia l'*an* che il *quomodo* delle azioni positive per agevolare la loro inclusione, senza che siano stati fissati standard vincolanti in sede sovranazionale⁹.

⁸ R. TONIATTI, *Le minoranze linguistiche nell'Unione Europea*, cit.; ID., *Minoranze autoctone e altre minoranze*, cit. dove l'A. sottolinea che «In prospettiva, si delinea, infine, con non poche difficoltà di gestazione, anche un diritto delle minoranze dell'Unione Europea», 12. Si veda anche M.C. CARTA, *La tutela delle minoranze: i principi ispiratori della Risoluzione del Parlamento europeo del 13 novembre 2018*, cit., 120 aa.

⁹ Cfr. sul tema V. PIERGIGLI, *Lingue e minoranze: tra eguaglianza, identità e integrazione*, cit., 154 ss., dove l'A. sottolinea che se, a conferma di tale impostazione, è possibile mettere in luce che, da una parte il riferimento nei Trattati al termine "integrazione" compare per la prima volta nell'ordinamento europeo con Lisbona – e questo potrebbe essere valutato come un dato positivo, dal momento che sino ad ora il termine "integrazione" non era mai stato citato all'interno dei Trattati –, tuttavia lo scopo è quello di rimandare all'ordinamento nazionale degli Stati Membri e non certamente quello di aprire la strada ad un intervento vincolante e normativo, e quindi ad una assunzione di competenza, da parte dell'Unione: «Non soltanto le opzioni sui profili linguistici e identitari, ma più in generale i processi decisionali concernenti la gestione dei confini nazionali e lo status della popolazione residente – attraverso le scelte in materia di immigrazione, integrazione e naturalizzazione – restano saldamente ancorati, anche dopo l'adozione del Trattato di Lisbona, nella sfera di sovranità degli Stati. Le istituzioni europee, in verità, hanno tentato di orientare – per quanto possibile, sia con strumenti di hard law che, soprattutto, di soft law – la discrezionalità statale e di fissare alcuni standard comuni in tema di integrazione dei cittadini di paesi terzi che richiedono il rilascio del permesso di lungo soggiorno o che aspirano al ricongiungimento familiare. Tuttavia, quello

Se, si considera, poi, il diritto europeo derivato, si riscontrano misure non giuridicamente vincolanti nel quadro dell'elaborazione di un modello di integrazione sul piano dell'ordinamento nazionale, che consistono per lo più in raccomandazioni, formule di auspicio dal carattere vago¹⁰. Per altro, il concetto stesso di "integrazione" non viene in alcun modo chiarito né definito, né si fa riferimento ad un modello di "orientamento" delle politiche europee nella gestione del multiculturalismo.

Alcune direttive menzionano la parola "integrazione", ma ancora una volta tale riferimento ha lo scopo di "incoraggiare" o "sostenere" gli Stati Membri nelle loro politiche di gestione del fenomeno migratorio, mettendo in luce come l'integrazione contribuisca a creare stabilità sociale, culturale ed economica, quale obiettivo fondamentale enunciato dai Trattati¹¹. Se la connessione tra il tema dell'integrazione e quello della coesione sociale, culturale ed economica può certamente essere considerata con favore, tuttavia, si tratta di una mera enunciazione di principio, che non vincola in alcun modo lo Stato membro¹².

della integrazione è un ambito rispetto al quale le competenze dell'Unione europea continuano a risultare, pour cause, modeste e recessive», 154.

¹⁰ A titolo esemplificativo, si segnalano le comunicazioni con le quali la Commissione ha adottato *l'Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi* (2011) e, in attuazione della stessa, il *Piano d'azione sull'integrazione dei cittadini di paesi terzi* (2016). In attuazione dell'art. 79, comma 4, TFUE, il Piano d'azione offre un quadro politico comune, inteso ad aiutare gli stati membri a sviluppare e a rafforzare ulteriormente le politiche di integrazione nazionali destinate ai migranti provenienti da paesi terzi, e illustra il sostegno politico, operativo e finanziario che la Commissione apporterà per sostenere gli stati membri in tali iniziative. Il documento, basandosi anche sulla Agenda europea per l'integrazione del 2011, insiste sulla necessità di elaborare politiche di integrazione eque ed efficaci, di lungo termine, che investano nei settori dell'istruzione, dell'occupazione, dell'imprenditorialità e della cultura, con la partecipazione degli stessi cittadini di paesi terzi e di tutti i portatori di interessi. Tuttavia, non vi è nel quadro europeo dell'integrazione alcuna definizione o chiarimento del concetto di "integrazione", e manca il riferimento ad un modello di gestione del multiculturalismo.

¹¹ Sul tema, cfr. V. PIERGIGLI, *Lingue e minoranze: tra eguaglianza, identità e integrazione*, cit., 140 ss. Sebbene il concetto di integrazione non venga in alcun modo declinato, interessante è la giurisprudenza dalla Corte di Giustizia in occasione dei giudizi che hanno avuto ad oggetto l'interpretazione delle direttive 2003/86/CE e 2003/109/CE. Richiamando tra l'altro la CEDU, la Carta sociale europea, la Convenzione sui diritti del fanciullo, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e la costante giurisprudenza dei giudici di Strasburgo sul diritto alla vita privata e familiare, la Corte di Giustizia ha sancito chiaramente che il potere discrezionale riconosciuto alle autorità nazionali nella modulazione dei requisiti che devono essere adempiuti dai familiari richiedenti il ricongiungimento non deve tradursi nella negazione di un diritto fondamentale, quale è quello alla vita familiare, né pretermettere la considerazione del superiore interesse dei figli minori (causa C-504/03). In sostanza, il fatto che il concetto di integrazione (e di promozione della stessa) sia privo di definizione tanto nel testo della direttiva 2003/86/CE quanto in quello della direttiva 2003/109/CE non può tradursi – a giudizio dei giudici di Lussemburgo – in un "mandato in bianco" e legittimare gli stati membri ad impiegare quel concetto in maniera tale da contraddire gli scopi delle normative dettate in sede sovranazionale che consistono, rispettivamente, nella garanzia dell'unità familiare e nella integrazione dei cittadini di paesi terzi stabilitisi a titolo duraturo nel territorio degli stati membri.

¹² In questo senso, non va dimenticato che da un punto di vista sociologico, come noto, il concetto stesso di unità familiare si intreccia profondamente con una visione di tipo culturale, storica

Alla luce di tali premesse, si ritiene, allora, utile sviluppare ulteriormente la riflessione sulla categoria concettuale di Nazione orientandola in uno spazio costituzionale complesso e multilivello, nell'ottica di una costruzione identitaria sovra – nazionale comune che possa, da una parte, ricomprendere la diversità culturale che caratterizza gli Stati membri, sia a livello nazionale, sia a livello sub – nazionale con riferimento alle minoranze, e possa dall'altra parte promuovere il consolidamento di una *affectio societatis* in grado di tendere ad un rafforzamento dell'integrazione europea.

Certamente, giova subito mettere in luce come non sia possibile fare riferimento ad una «nazione europea» nello stesso senso in cui nel corso del XIX e del XX secolo si è parlato di nazioni inglese, francese, tedesca, italiana, spagnola, etc. come fattore di legittimazione di corrispondenti Stati. In tale prospettiva, l'Unione europea non solo non è uno Stato, ma la categoria “tradizionale” del concetto di Nazione, ovvero riferita, in particolare, alla costruzione dello Stato-Nazione e segnata da una caratterizzazione identitaria forte – intesa come comunanza stretta di lingua, storia, cultura – non potrebbe nemmeno essere applicata alla dimensione europea: i cittadini europei si caratterizzano infatti per l'appartenenza ad una pluralità di culture, lingue, tradizioni. Di più: la diversità culturale che caratterizza le comunità politiche degli Stati membri va ad aggiungere, altresì, maggiore complessità ed eterogeneità del tessuto sociale, connotato oggi anche in senso multiculturale.

È stato sostenuto, per altro, che proprio rispetto all'eterogeneità del tessuto culturale europeo, l'Unione europea potrebbe essere descritta in termini di “unione di minoranze culturali”, in assenza di una prevalenza maggioritaria di tipo culturale¹³. Non sarebbe, pertanto, possibile ipotizzare l'esistenza di una

nonché religiosa specifica e diversa in ogni Stato membro: sebbene il riferimento al rispetto dei valori e principi condivisi dagli Stati europei emerga quale parametro di valutazione nella decisione di ricongiungere l'unità familiare in caso di famiglia poligama o di partners non coniugati (e dei relativi minori), la volontà di rinviare alla discrezionalità degli Stati, sulla base di quanto previsto dagli ordinamenti nazionali, tiene in considerazione la caratterizzazione sociale, storica, culturale, religiosa che permea il concetto di “famiglia” a livello nazionale, nel quadro più ampio delle norme che regolano i rapporti familiari in ogni Stato membro. Cfr. V. PIERGIGLI, *Lingue e minoranze: tra eguaglianza, identità e integrazione*, cit., 154 ss.

¹³ Per una concettualizzazione della visione identitaria e culturale dell'Unione europea come somma di minoranze si rimanda al discorso del Presidente della Commissione Europea Romano Prodi “Una unione di minoranze” nell'ambito del Seminario “Europa: contro l'antisemitismo, per una Unione di diversità” del 19 febbraio 2004 a Bruxelles: «Ho spesso definito l'Europa che stiamo costruendo una “Unione di minoranze”. Un'Unione dove nessuna entità nazionale, etnica, religiosa o culturale può tiranneggiare sulle altre (...) Questo perché in Europa tutte le componenti, siano esse culturali, religiose etniche e nazionali, hanno pari dignità. Vorrei che il titolo che abbiamo scelto per il nostro seminario di oggi venga preso alla lettera: dobbiamo fare in modo che l'Europa sia davvero una “Unione di diversità”. Ecco, questa è l'Europa che stiamo costruendo”. E ancora l'articolo apparso su *Il Mattino*, 19 settembre 2010 “Rom: l'Europa è l'unione delle minoranze” di Romano Prodi, dove l'autore afferma: «L'Europa è un'Unione di minoranze. Questa definizione così bella e sintetica mi fu rivolta, durante l'ultimo processo di allargamento, da un parlamentare appartenente a una piccola minoranza etnica di uno dei nuovi Paesi che stava entrando nell'Unione

Nazione europea, e nemmeno di una identità sovranazionale da intendersi in senso classico e ottocentesco, connotata in termini di omogeneità culturale e in senso escludente della diversità culturale, anche in virtù della presenza non solo di culture nazionali, legate all'identità nazionale degli Stati membri, ma anche subnazionali e minoritarie, in seno agli Stati membri.

Tuttavia, accanto ad una progressiva erosione a livello dell'ordinamento statale del concetto di Nazione in senso classico e ottocentesco, inteso come comunanza stretta di lingua, cultura, storia, sembrerebbe opportuno interrogarsi sulla possibilità di una lettura *trasformativa* del concetto di Nazione non soltanto a livello dell'ordinamento statale, come si è avuto modo di argomentare in relazione alla diversità culturale che caratterizza oggi la comunità politica, ma anche in una *dimensione europea*. In particolare, occorre domandarsi se proprio la categoria concettuale di Nazione debba essere del tutto superata con riferimento all'Unione europea, o se, al contrario, anche in virtù della storicità del concetto di Nazione stesso, in sé dinamico e sottoposto ad una continua trasformazione, esso possa essere riletto in senso evolutivo e "contingente", potendosi accostare anche ad una dimensione complessa e multilivello e intendendo la Nazione non più in senso tradizionale, e pertanto in termini di omogeneità culturale ed escludente rispetto alla diversità culturale, quanto piuttosto in senso includente delle diverse

europea. E con commovente semplicità il parlamentare continuò il suo discorso spiegando che suo nonno era stato perseguitato perché appartenente a una minoranza etnica e suo padre era stato esiliato per lo stesso motivo. Ed egli voleva perciò che il suo Paese entrasse nell'Unione europea perché essa è un'Unione di minoranze. In tutti i miei discorsi successivi ho fatta mia questa definizione perché essa ha un duplice significato. Il primo è un significato politico e che cioè nessun Paese, per quanto grande esso sia e per quanto forte possa essere la sua economia, potrà dominare sugli altri ed essere il padrone del continente. Ed è questa garanzia che ha reso possibile lo sviluppo, la pace e la solidarietà del mezzo secolo di storia che ci sta alle spalle. Il secondo significato è ancora più forte, e che cioè tutti i cittadini europei sono uguali e non possono essere discriminati per la loro appartenenza ad una razza o ad una religione». Sullo stesso punto, cfr. anche R. PRODI, *L'Europa e il futuro: porte chiuse o porte aperte?*, *Lectio Magistralis*, Convegno *Albania e Italia: una partnership per l'Europa*, Tirana 21 ottobre 2014, dove l'A. afferma: «La bellezza dell'Europa è di essere un'unione di minoranze, ma in cui i paesi non sono uguali; si armonizzano, ma non sono uguali. La fatica che deve fare l'Albania è non solo quella di adeguarsi all'*acquis communautaire*, alle regole comuni, ma quella di trovare un proprio ruolo specifico, una propria vocazione, una propria unicità nell'ambito dell'Unione Europea». Cfr., inoltre il contributo di R. PRODI, *Europa: un mito necessario*, in *Rivista Città Nuova*, Roma, Città Nuova, 2019, dove l'A. afferma che «Quel mito dell'Europa come luogo dove le minoranze potessero agire in uno spazio condiviso, dove gli interessi dei singoli potesse coincidere con l'interesse comune, è stato realizzato per l'intuizione dei padri fondatori: dall'eredità storica che la guerra aveva loro consegnato è nata la nostra Unione».

Sulle minoranze presenti nell'Unione europea, particolarmente interessanti i dati riportati dalla Federal Union of European Nationalities nel documento *Charter for the autochthonous national minorities in Europe*, 2010: «There are more than 400 European minorities in Europe. One in seven Europeans is part of an autochthonous minority or speaks a regional or minority language [...] According to official numbers of the EU there are, apart from 24 official languages of the European Union, more than 60 regional and minority languages. Their total number of speakers is estimated at 40 million citizens. There are 90 languages in Europe; 37 of these are national languages, and 53 languages are regarded as "languages without a state"».

identità *nazionali* e *sub-nazionali*, che si trovano a convivere, tra unità e pluralità, in una dimensione identitaria *sovra-nazionale*.

2. Una declinazione dialogica del concetto di Nazione nell'ordinamento costituzionale europeo

Nel quadro di una possibile declinazione all'interno di una dimensione multi-livello di una idea di Nazione dialogica, occorre in primo luogo fare riferimento alla costruzione, avvenuta nel corso del processo di integrazione europea, di uno spazio costituzionale europeo comune che ha, altresì, portato all'affermazione di una identità costituzionale sovra-nazionale comune¹⁴.

È, invero, possibile affermare che l'integrazione giuridica promossa dai Trattati abbia prodotto nel tempo la costruzione di quello che può definirsi un *patrimonio costituzionale comune europeo*¹⁵: in particolare, questo processo ha visto un proprio rafforzamento soprattutto a seguito dell'approvazione del Trattato di Lisbona, attraverso il quale l'Unione sembra essersi dotata di un "cuore" costituzionale.

Invero, se sotto il profilo strettamente formale il Trattato di Lisbona resta un atto negoziato a livello intergovernativo, che assume la forma giuridica di un Trattato internazionale (*rectius*, di due Trattati, quello UE e quello sul suo funzionamento), è però, dal punto di vista *sostanziale* che è possibile affermare l'esistenza di un nucleo di norme di natura *costituzionale*, pur in assenza di un documento *formalmente costituzionale*.

Secondo questa prospettiva di analisi, nonostante alcune resistenze ad ammettere la riferibilità della "sostanza costituzionale" al di fuori dello spazio giuridico nazionale, sono ormai molte le voci in dottrina che ritengono di poter sganciare il costituzionalismo dallo stretto ed esclusivo riferimento allo Stato nazionale¹⁶. E

¹⁴ M. CLAES, *Constitutionalizing Europe at its Source: The «European Clauses» in the National Constitutions: Evolution and Typology*, in *Yearbook of European Law*, 24, 2005, 81 ss. e ID., *Le «clausole europee» nelle costituzioni nazionali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2005, 283 ss.; S. GRILLER, S. KEILER, T. KRÖLL, G. LIENBACHER, E. VRANES, *National Constitutional Law and European Integration*, Brussels, European Union, 2001.

¹⁵ Sul tema, A. PIZZORUSSO, *il patrimonio costituzionale europeo*, cit., 156 ss.

¹⁶ In dottrina, P. BILANCIA, F.G. PIZZETTI, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, cit.; A. RUGGERI, *Una Costituzione ed un diritto costituzionale per l'Europa unita*, in P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2014, 1-22; P. SCARLATTI, *Costituzionalismo multilivello e questione democratica nell'Europa del dopo-Lisbona*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2012, 2; P. HABERLE, *Per una dottrina della Costituzione europea*, in *Quaderni costituzionali*, 1999, 3 ss.; L. TORCHIA, *Una Costituzione senza Stato*, in *Diritto pubblico*, n. 2, 2001, 405 ss. Cfr., inoltre, nella dottrina straniera, *ex multis*, J.H.H. WEILER, M. WIND (a cura di), *European Constitutionalism beyond the State*, Cambridge and New York, Cambridge University Press, 1999; C. JORGES, I.J. SAND, G. TEUBNER (a cura di), *Transnational*

d'altro canto, le stesse Costituzioni nazionali si collocano oggi nell'alveo di un costituzionalismo comune¹⁷.

In primo luogo, sono state *le tradizioni costituzionali comuni*, inizialmente richiamate dalla Corte di Giustizia per colmare quelle lacune esistenti nelle disposizioni dei trattati, a definire un patrimonio di *regole costituzionali* che i singoli ordinamenti degli Stati membri dell'Unione europea condividono.

Di più: come autorevolmente affermato, le tradizioni costituzionali comuni sono divenute fonte del contenuto di quelli che sono qualificati *principi generali del diritto dell'Unione*¹⁸.

In particolare, è stata la progressiva giurisprudenza della Corte di Giustizia a ritenere che la tutela dei diritti fondamentali, in quanto «informata alle tradizioni costituzionali»¹⁹ comuni agli Stati membri, costituisca parte integrante dei principi giuridici generali di cui la Corte di Giustizia garantisce l'osservanza.

Con la sentenza *Nold*²⁰, la Corte di giustizia consacra tale impostazione, chiarendo che «i diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi generali del diritto, di cui essa (la Corte) garantisce l'osservanza. Nel garantire la tutela di tali diritti essa è tenuta ad ispirarsi alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e non potrebbe, quindi, ammettere provvedimenti incompatibili con i diritti riconosciuti e garantiti dalle costituzioni di tali Stati».

Tale giurisprudenza ha poi trovato una propria positivizzazione nel Trattato: è l'art. 6, comma 3, TUE, a specificare che «I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali»²¹.

Governance and Constitutionalism, Oxford, Hart Publishing, 2004; R. ST. J. MACDONALD, D.M. JOHNSTON (a cura di), *Towards World Constitutionalism. Issues in the legal Ordering of the World Community*, Leiden, Nijhoff, 2005, 213 ss.; N. TSAGOURIAS (a cura di), *Transnational constitutionalism. International and European Models*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007; L. CASSETTI, S. VANNUCCINI (a cura di), *Diritti e principi nella pluralità dei livelli di protezione*, Perugia, Università degli Studi di Perugia, 2019; R. KOSTORIS, G. RIVOCCHI (a cura di), *Democrazia e costituzionalismo. In ricordo di Lorenza Carlassare. Atti del Convegno tenutosi il 1° aprile 2023 nell'Aula Magna dell'Università degli Studi di Padova*, Torino, Giappichelli, 2024.

¹⁷ Tale prospettiva di analisi si inserisce nel più ampio quadro della teoria del *costituzionalismo multilivello* e nel solco di quella che può essere definita come la costruzione progressiva di un nucleo costituzionale europeo. Si veda, per tutti, P. BILANCIA, F.G. PIZZETTI, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, cit. Per un approfondimento sul tema, cfr., inoltre, AA.VV., *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio. Scritti in onore di Paola Bilancia*, in *Federalismi.it*, vol. spec. n. 4, 2022.

¹⁸ Sul tema, G. DE VERGOTTINI, *Tradizioni costituzionali comuni e Costituzione europea*, in *Identità Europea e Tutela dei Diritti. Costituzione per l'Europa e interesse Nazionale*, Atti del Seminario della Fondazione Magna Carta Roma 14.3.2005, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2005.

¹⁹ Sentenza *Internationale Handelsgesellschaft*, causa 11/70, 17 dicembre 1970.

²⁰ Sentenza *Nold*, causa 4/73, 14 maggio 1974.

²¹ In aggiunta, anche l'art. 52, comma 4 della *Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea* chiarisce che «Laddove la presente Carta riconosca i diritti fondamentali quali risultano dalle

Di più: non solo la giurisprudenza della Corte costituzionale ha affermato che i diritti di cui alla Carta dei diritti fondamentali della Unione devono «essere interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali»²², pure richiamate dall'art. 6 del Trattato sull'Unione europea e dall'art. 52, comma 4 della CDFUE come fonti rilevanti in tale ambito, ma anche parte della giurisprudenza delle Corti costituzionali nazionali si è orientata in tal senso²³.

In questo senso si può, così, affermare che le tradizioni costituzionali comuni sono divenute, nel tempo, quello strumento giuridico per affermare una *cultura costituzionale comune*²⁴, dando forma nel tempo ai valori fondanti dell'ordinamento europeo e confluendo in una sorta di *tradizione costituzionale europea*, oramai consolidata, che s'intreccia inestricabilmente con i valori e i diritti fondamentali dei Paesi dell'Unione europea²⁵.

In aggiunta, è proprio in relazione alle tradizioni costituzionali comuni che sarebbe possibile, secondo parte della dottrina²⁶, parlare di Costituzione europea, configurando la costituzione dell'Unione attualmente vigente come una costituzione non scritta.

In questo senso, è stato evidenziato come ai principi e alle regole che derivano dalle tradizioni costituzionali comuni venga, pertanto, riconosciuto una forza normativa e, in particolare, forza di *higher law*.

Inoltre, è stato sostenuto che proprio la formazione delle tradizioni costituzionali comuni sia strettamente connessa, se non dipendente da un complesso di fattori di ordine culturale²⁷ identificabili nello sviluppo e nell'aderenza a specifiche tradizioni di carattere culturale che si sono sviluppate nel corso dei secoli e che hanno trovato una loro traduzione anche da un punto di vista normativo²⁸.

Volendo, allora, trovare un fondamento allo sviluppo di un concetto di Nazione in chiave dialogica e multilivello nello spazio costituzionale europeo, la

tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, tali diritti sono interpretati in armonia con dette tradizioni».

²² Corte cost., sent. n. 269 del 2017.

²³ Cfr., sul tema, M. CARTABIA, *Convergenze e divergenze nell'interpretazione delle clausole finali della carta dei diritti fondamentali dell'unione europea*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017, 1 ss.

²⁴ S. NINATTI, *Dalle tradizioni costituzionali comuni all'identità costituzionale il passo è breve? Riflessioni introduttive*, cit.

²⁵ Sul tema delle trasformazioni costituzionali in ambito europeo, A. MORRONE, *I mutamenti costituzionali derivanti dall'integrazione europea*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2018 e A. RUGGERI, *Corte costituzionale, Corti europee, giudici comuni: le aporie di una costruzione giurisprudenziale in progress e a geometria variabile*, in *Consulta Online*, n. 3, 2018, 550 ss.; A. CIANCIO, *Perché un diritto costituzionale europeo? Quattro brevi risposte a partire dalle elezioni del 2019*, cit.

²⁶ A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, cit., 156 ss.

²⁷ Sull'opportunità di assumere la «comune cultura giuridica europea» come base del processo di ristrutturazione istituzionale italiana cfr. F. LANCHESTER, *La dottrina costituzionalistica italiana tra il 1948 e il 1954*, in *Quaderni costituzionali*, 1999, 749 ss.; S. GAMBINO, *Verso la formazione di un diritto comune europeo: metodo comparativo e ricerca costituzionale*, in *Politica del diritto*, 2001, 39 ss.

²⁸ A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, cit., 156 ss.

costruzione di una Nazione europea potrebbe inserirsi nel solco delle tradizioni costituzionali comuni: come autorevolmente affermato, il concetto stesso di “tradizione costituzionale” non identificherebbe un assetto culturale del passato, quanto piuttosto una idea dinamica in evoluzione e, in un certo senso, parte del diritto vivente di una comunità²⁹. In questo senso, è stato più volte sottolineato che l'integrazione europea rappresenta un laboratorio *vivente* per sondare il delicato equilibrio fra apertura al diritto sovranazionale e tutela dell'identità costituzionale. Di più: il carattere dialogico delle tradizioni costituzionali comuni, riflesso anche nell'identità costituzionale europea, si evidenzerebbe sia in senso ascendente, ovvero nel loro passaggio dagli ordinamenti nazionali all'ordinamento europeo, «per il modo stesso con cui la dinamica delle tradizioni è rappresentata dalla giurisprudenza europea», ma anche discendente, laddove «il moto che porta le tradizioni costituzionali in ambito europeo (...) una volta giunto alla meta, non si arresta ma si piega su se stesso e riparte, assumendo una connotazione a conti fatti circolare»³⁰.

In questo senso, è stato sostenuto³¹ che il moto ascendente e discendente delle tradizioni costituzionali comuni sia incessante e in continuo divenire: esso darebbe, così, luogo a vere e proprie mutazioni genetiche delle tradizioni costituzionali stesse, sia a livello costituzionale nazionale che a livello costituzionale europeo. In particolare, le tradizioni costituzionali andrebbero ad assumere una connotazione *comune* entrando nell'ordinamento giuridico europeo «col fatto stesso di proiettarsi fuori di sé e, ancora prima, di venire alla luce già con orientamento sovranazionale (...) ma, allo stesso tempo andrebbero anche a costituzionalizzarsi, «non solo ponendosi a fondamento dell'ordinamento costituzionale dell'Unione ma riflettendosi e variamente incidendo sulle dinamiche interpretativo – produttive di diritto interno, a partire proprio da quelle apicali, che riguardano i diritti fondamentali e le forme della loro tutela attraverso la giurisprudenza costituzionale»³².

Sotto questo profilo, il carattere dialogico delle tradizioni costituzionali comuni comporterebbe delle implicazioni di natura costituzionale tanto a livello nazionale, quanto a livello europeo: come sostenuto, le tradizioni costituzionali contribuirebbero non soltanto alla costruzione di un ordinamento costituzionale *multilivello*, ma proprio per il carattere dialogico che mette in relazioni i due ordinamenti costituzionali – nazionale ed europeo –, esse darebbero vita ad un ordinamento *intercostituzionale*, nell'ottica di una connessione sempre più stretta tra i due ordinamenti³³.

²⁹ M. CARTABIA, *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, Bologna, il Mulino, 2007.

³⁰ A. RUGGERI, *Struttura e dinamica delle tradizioni costituzionali nella prospettiva dell'integrazione europea*, cit., 386 ss.

³¹ *Ibidem*.

³² *Ibidem*.

³³ In particolare, proprio con riferimento alle tradizioni costituzionali comuni, si sottolineano le osservazioni dell'Avvocato generale nella famosissima sentenza Gauweiler (sent. Corte Giust., causa

3. Valori europei e idea di Nazione

Accanto poi alle tradizioni costituzionali comuni, un nucleo di norme di natura *materialmente costituzionale* sarebbe individuabile nell'art. 2 TUE, che racchiude i valori fondamentali della dell'Unione e condivisi da tutti gli Stati membri: tale disposizione, costituisce, pertanto, la «piattaforma costituzionale comune»³⁴ tra ordinamenti nazionali.

In particolare, secondo l'art. 2 TUE: «L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini». È stato sostenuto che tali valori avrebbero comportato delle trasformazioni anche sul piano degli ordinamenti nazionali nella direzione di una *convergenza* delle identità costituzionali dei singoli Stati membri, in un processo di *acculturazione costituzionale comune*³⁵. E, sotto questo profilo, per altro, è stata avanzata in dottrina l'ipotesi di una convergenza, nel tempo, sempre più profonda, fino ad una possibile sovrapposizione, tra l'identità costituzionale dell'Unione e quella di ciascuno degli Stati membri³⁶.

C-62/14): «ritengo che non sia superfluo rammentare che la Corte opera già da molto tempo con la categoria delle “tradizioni costituzionali comuni” degli Stati membri quando si tratta di trovare ispirazioni nella costruzione del sistema di valori sui quali è fondata l'Unione. In particolare, su tali tradizioni costituzionali comuni la Corte ha cercato, in via del tutto preferenziale, di fondare una propria cultura dei diritti, quella dei diritti dell'Unione. L'Unione ha acquisito in tal modo il carattere non solo di una comunità di diritto, ma anche di una “comunità di cultura costituzionale”. Tale cultura costituzionale comune fa parte dell'identità comune dell'Unione, con l'importante conseguenza, secondo me, che l'identità costituzionale di ciascuno Stato membro, certo dotata di caratteri specifici nella misura che occorra, non può – per dirla in termini prudenti – sentirsi a una distanza astronica da detta cultura costituzionale comune. Al contrario, un ben inteso atteggiamento di apertura al diritto dell'Unione dovrebbe dare luogo, nel medio e lungo periodo, a una convergenza sostanziale, in linea di principio, tra l'identità costituzionale dell'Unione e quella di ciascuno degli Stati membri». Cfr. sul tema, S. NINATTI, *Dalle tradizioni costituzionali comuni all'identità costituzionale il passo è breve? Riflessioni introduttive*, cit., dove l'A. osserva come «il vocabolario tipico delle tradizioni costituzionali comuni sta lasciando spazio a una più puntuale riflessione in termini identitari» e «si sia quasi naturalmente passati a discorrere di identità dopo una lunga e consolidata esperienza sulle tradizioni costituzionali comuni», 115 ss.; D. TEGA, *Lavori in corso. Le questioni in materia di diritti fondamentali tra incidente di costituzionalità e rinvio pregiudiziale*, in C. PADULA (a cura di), *Una nuova stagione creativa della corte costituzionale?*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020.

³⁴ Si vedano, per tutti, A. RUGGERI, *I principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale tra interpretazioni storicamente orientate e revisioni a finalità espansiva*, in *Consulta Online*, n. 2, 2022, 583 ss.; Q. CAMERLENGO, *Valori e identità: per un rinnovato umanesimo costituzionale*, in *Consulta Online*, n. 2, 2022.

³⁵ D. ROUSSEAU, *Il patrimonio costituzionale europeo: condizione di un diritto costituzionale europeo*, in *Il Federalista*, anno XXXIX, n. 2, 1997, 55.

³⁶ S. NINATTI, *Dalle tradizioni costituzionali comuni all'identità costituzionale il passo è breve? Riflessioni introduttive*, cit.

Si sottolinea, per altro, che i valori nominati dall'art. 2 TUE non costituiscono soltanto una enunciazione di principio, ma hanno valenza giuridica: la Corte di Giustizia dell'Unione ha infatti stabilito che «L'articolo 2 TUE non costituisce (...) una mera enunciazione di orientamenti o di intenti di natura politica, ma contiene valori che fanno parte dell'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune, valori che sono concretizzati in principi che comportano obblighi giuridicamente vincolanti per gli Stati membri»³⁷.

In aggiunta, la giurisprudenza della Corte di Giustizia ha, inoltre, affermato che anche «nella scelta del proprio modello costituzionale, gli Stati membri sono tenuti a osservare» il rispetto dei valori di cui all'art. 2 TUE³⁸. In tal senso, come osservato, si può sottolineare che la stessa partecipazione al processo di integrazione, a partire dalla condivisione del suo fondamento valoriale, imponga agli Stati membri l'obbligo di conformare le proprie scelte di natura costituzionale ai valori comuni dell'Unione ed al principio di non regresso nella tutela di questi ultimi³⁹.

L'adesione ai valori e il rispetto dei valori dell'Unione costituisce, inoltre, la *conditio sine qua non* per l'appartenenza all'Unione europea. In particolare, l'art. 7 TUE prevede la possibilità di sospendere i diritti di adesione all'Unione europea qualora un paese violi gravemente e persistentemente i principi su cui si fonda l'UE, come definito nell'art. 2 TUE: su proposta di un terzo degli Stati membri dell'Unione o del Parlamento europeo o della Commissione europea, il Consiglio, deliberando a maggioranza dei quattro quinti dei suoi membri previo parere conforme del Parlamento, può constatare che esiste un evidente rischio di violazione grave dei principi fondamentali da parte di uno Stato membro e rivolgergli le appropriate raccomandazioni. Inoltre, l'art. 49 TUE che fornisce la base giuridica per l'adesione da parte di qualsiasi Stato europeo all'UE, subordina la possibilità di una candidatura all'ingresso nell'Unione europea all'accertamento del rispetto dei valori di cui all'art. 2 del TUE.

In aggiunta, l'art. 3, par. 5 TUE specifica che «Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo

³⁷ Sent. Corte Giust., cause C-156/21, punto 232, e C-157/21, punto 26.

³⁸ Sent. Corte Giust., C-430/21, *RS*, punto 43; *Commissione/Polonia*, C-204/21, punto 74.

³⁹ Cfr. in dottrina, P. MORI, *Il primato dei valori comuni dell'Unione europea*, in *DUE*, vol. 26, n. 1, 2021, 75, dove si afferma: «l'enunciazione contenuta nell'art. 2 TUE sembra diretta a configurare un modello istituzionale e giuridico di Stato democratico rispetto al quale i valori comuni ivi indicati risultano sinergici. In questa prospettiva è evidente il carattere precettivo della disposizione, che pur non attribuendo una competenza materiale all'Unione, pone certamente all'ordinamento giuridico dell'Unione e, soprattutto, a quello dei suoi Stati membri un vincolo di conformità ai valori in essa sanciti, di modo che tali valori si impongono agli Stati membri come limite generale applicabile anche negli ambiti di loro competenza esclusiva». Come sottolineato da E. CANNIZZARO, *Il diritto dell'integrazione europea. L'ordinamento dell'Unione*, III ed., Torino, Giappichelli, 2020 «la "comunanza" dei valori evidenziata anche dalla Corte rimanda all'idea che questi ultimi costituiscano un patrimonio oggetto di tutela condivisa, in quanto tale estranea al rigido riparto di competenze tra Unione e Stati membri», 34.

sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite».

E anche per quanto riguarda l'azione esterna dell'Unione, il Trattato di Lisbona chiarisce all'art. 21 TUE che «L'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale».

Così declinati i valori europei si configurano, pertanto, non solo come «patrimonio costituzionale europeo», ma anche come un vero e proprio *principio di condizionalità*, contribuendo al processo di costruzione dell'identità dell'Unione come comunità di valori condivisi, sia all'esterno che all'interno⁴⁰.

In aggiunta, proprio sulla base dell'art. 2 TUE, è stato sostenuto che il diritto europeo abbia assunto una connotazione *assiologica* desumibile dallo stesso art. 2 TUE.: in altri termini, il patrimonio costituzionale europeo appare già assiologicamente orientato e non neutro. Vi sarebbe, dunque, non solo un patrimonio costituzionale comune, ma anche un *impianto assiologico comune* agli Stati membri⁴¹, individuato attraverso il richiamo contenuto nell'art. 2 TUE al rispetto dei diritti umani, della libertà, dell'uguaglianza, e, più in generale, dei principi dello Stato di diritto, quali valori condivisi dagli Stati membri, in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra i sessi.

In altri termini, il patrimonio costituzionale europeo designerebbe uno spazio *meta-nazionale*, che andrebbe ad esprimere la *cultura costituzionale comune* agli Stati europei: «i principi che lo compongono sono estratti dalle differenti costituzioni nazionali in seguito ad un'operazione intellettuale di comparazione e di sintesi che mette in primo piano gli elementi generali o universali di disposizioni comuni, redatte in modi diversi secondo i paesi, non attraverso un semplice lavoro di riscrittura, ma, con l'astrazione imposta dalla riduzione dei differenti dettati costituzionali alla forma unificata di un principio, quest'ultimo assume, necessariamente, un contenuto proprio e relativamente autonomo»⁴².

Per altro, si sottolinea che, seppur si sia verificato negli ultimi anni un

⁴⁰ Sul tema M.C. MARCHETTI, *Valori e identità nell'Unione europea: un nuovo cleavage attraverso l'Europa?*, in *Forum SP/Dialoghi sull'Europa*, 17 dicembre 2023.

⁴¹ Cfr. B. CARAVITA, *Il federalizing process europeo*, in *Federalismi.it*, n. 17, 2014, 5 ss.; E. CASTORINA, *I valori fondanti dell'Unione europea*, in ID., *Riflessioni sul processo costituente europeo*, Torino, Giappichelli, 2010, 379 ss.

⁴² D. ROUSSEAU, *Il patrimonio costituzionale europeo: condizione di un diritto costituzionale europeo*, cit.

aumento nell'invocazione della c.d. "clausola identitaria", contenuta nell'art. 4, par. 2, TUE, al fine di limitare l'efficacia del diritto sovranazionale, la giurisprudenza della Corte di Giustizia ha precisato che, benché la clausola identitaria attribuisca agli Stati membri una certa discrezionalità nel perseguire gli obblighi giuridici comuni derivanti dal rispetto dei valori di cui all'art. 2 TUE, «ciò non comporta in alcun modo che tale obbligo di risultato possa variare da uno Stato all'altro»⁴³.

Tale principio ha trovato una propria consacrazione nelle cosiddette "sentenze gemelle" del febbraio 2022, aventi ad oggetto l'impugnazione, da parte di Polonia e Ungheria del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, istituente un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione. In particolare, la Corte ha stabilito che «i valori contenuti nell'art. 2 TUE sono stati identificati e condivisi dagli Stati membri. Essi definiscono l'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune». Tale affermazione – in parte già contenuta nell'art. 2 TUE laddove esso dichiara che i valori dell'Unione sono comuni agli Stati membri – sosterebbe la tesi secondo cui «la consacrazione dei valori fondamentali su cui si regge l'Unione sarebbe frutto in prima battuta di un processo *bottom-up*, sostanzialmente equivalente a quello che ha condotto all'affermazione della tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento sovranazionale per il tramite delle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri»⁴⁴.

Si ricorda infatti che alle origini della tutela dei diritti non si trovano specifiche disposizioni nei trattati istitutivi, se non quelle legate ai diritti economici, ma un intenso dialogo giurisprudenziale tra giudici nazionali ed europei⁴⁵.

Inoltre, la Corte nelle medesime sentenze ha chiarito anche che «pur disponendo di identità nazionali distinte, insite nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, che l'Unione rispetta, gli Stati membri aderiscono a una nozione di «Stato di diritto» che condividono, quale valore comune alle loro proprie tradizioni costituzionali, e che si sono impegnati a rispettare in modo continuativo».

In questo quadro, allora, nell'ottica di un superamento del concetto di Nazione in chiave etnocentrica, per orientarsi verso una dimensione identitaria *sovra-nazionale* di carattere *eterocentrico* e *dialogico* del concetto di Nazione, si può sottolineare che, tra tutti i valori enunciati dall'art. 2 TUE, assume rilevanza il riferimento alla *tutela dei diritti delle minoranze*, in stretta connessione con il valore della *dignità umana*, il pluralismo e la *non discriminazione*.

⁴³ Corte di Giustizia, sent. del 15 luglio 2021, *Commissione europea c. Repubblica di Polonia*, causa C-791/19.

⁴⁴ F. CASOLARI, *Il processo di europeizzazione delle identità nazionali degli Stati membri: riflessioni sulle traiettorie del costituzionalismo europeo*, in *Quaderni AISDUE – Rivista quadrimestrale*, fasc. spec. n. 1, 2024, 6 ss.

⁴⁵ Sul tema, *ex multis*, M. CARTABIA, *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, cit.

Con riferimento, in particolare, alla dignità umana, giova subito osservare che essa occupa uno spazio centrale anche nella Carta dei diritti fondamentali: già nel Preambolo della Carta, infatti, si afferma che l'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali della dignità umana, della libertà, dell'uguaglianza e della solidarietà, oltre che sui principi della democrazia e dello Stato di diritto.

Tale affermazione iniziale si ricollega alla volontà di prendere le distanze da ogni forma di totalitarismo e all'intenzione di porre in evidenza il legame con l'umanesimo cristiano e laico caratterizzante la storia culturale dell'Occidente. In questa prospettiva, la dignità dell'uomo è un concetto riconosciuto già nel mondo greco e romano, ripreso da pensatori dell'Umanesimo e del Rinascimento e divenuto centrale nella filosofia moderna⁴⁶.

Per altro, si rileva che il Titolo I della Carta, costituito da cinque articoli, è dedicato proprio alla «Dignità» ed il primo articolo della Carta a sancire l'inviolabilità della dignità umana, che deve essere rispettata e tutelata.

Secondo, poi, quanto espresso dalle *“Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali”* predisposte dal *Presidium della Convenzione europea* che aveva redatto la Carta, e destinate a costituire uno strumento per l'interpretazione delle disposizioni della Carta medesima, sembra possibile osservare che la dignità costituisca il valore fondante degli stessi diritti dell'individuo. Vi si afferma, infatti, che «la dignità della persona umana non è soltanto un diritto fondamentale in sé, ma costituisce la base stessa dei diritti fondamentali». Ne deriva, sempre secondo il Presidium, che «nessuno dei diritti sanciti nella presente Carta può essere usato per recare pregiudizio alla dignità altrui e che la dignità umana fa parte della sostanza stessa dei diritti sanciti nella Carta. Non può pertanto subire pregiudizio, neanche in caso di limitazione di un diritto». Le *“Spiegazioni”* elaborate dal Presidium si spingono oltre rispetto a quanto affermato nel Preambolo della Carta, ove la dignità umana è posta sullo stesso livello di altri valori, quali la libertà, l'uguaglianza e la solidarietà. Secondo il Presidium, invece, essendo la dignità alla base dei diritti fondamentali, non sarebbe ammissibile alcun bilanciamento o comunque alcuna limitazione della dignità in funzione di una maggior tutela di qualsiasi diritto fondamentale individuato nella Carta stessa. Questa interpretazione sarebbe poi rafforzata dal fatto che soltanto la dignità è dichiarata inviolabile e ciò potrebbe stare a significare che la dignità non è soggetta a bilanciamenti.

In questo quadro, pertanto, si può, così, dedurre che, nell'alveo del rispetto del valore della dignità umana, si riconducano anche i diritti previsti per i membri

⁴⁶ R. BIFULCO, *Dignità umana e integrità genetica nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. I, Napoli, Jovene, 2004, 238; S. CAVALLIERE, *Il concetto di dignità umana nel diritto internazionale ed europeo: una breve nota ricostruttiva*, in *Euro-Balkan Law and Economics Review*, n. 2, 2020, 1 ss.; F. SACCO, *Note sulla dignità umana nel “diritto costituzionale europeo”*, in S. PANUNZIO, *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, Napoli, Jovene, 2005, 596 ss.; M.R. MARELLA, *Il fondamento sociale della dignità umana. Un modello costituzionale per il diritto europeo dei contratti*, in AA.VV., *Studi in onore di Nicolò Lipari*, I, Milano, Giuffrè, 2008, 1618 ss.

appartenenti alle minoranze. Non solo: seguendo l'impostazione disposta dalle *Spiegazioni* relative alla Carta, per cui sembrerebbe che la dignità umana non possa essere mai soggetta a bilanciamento, si potrebbe ritenere che la dignità umana si configuri quale valore *supremo* dell'ordinamento europeo e che, tanto nel quadro di una disciplina volta a tutelare diritti delle minoranze, così come per qualsiasi altro diritto, non sarebbe ammissibile alcuna limitazione della stessa. In quest'ottica, si potrebbe, pertanto, rilevare che la tutela dei diritti delle minoranze dovrebbe essere sempre orientata al rispetto della dignità e alla promozione della persona umana.

Non solo: anche il riferimento alla *solidarietà* presente all'art. 2 TUE assume una particolare rilevanza nell'ottica di una possibile declinazione del concetto di Nazione in una dimensione europea e in chiave dialogica. Sebbene, la solidarietà non venga definita nell'art. 2 espressamente quale *valore* sui cui si fonda l'Unione europea, esso è richiamato dall'art. 2 TUE ad indicare come – nel quadro di una comunanza di tali valori tra tutti gli Stati membri – esso caratterizzi la società accanto al pluralismo, alla non discriminazione, alla tolleranza, alla giustizia, alla solidarietà e alla parità tra donne e uomini⁴⁷.

È la Carta dei diritti che, secondo un approccio innovativo rispetto al passato, iscrive la solidarietà tra i *valori* sui quali si fonda l'ordinamento dell'Unione europea: così come declinata nella Carta, la solidarietà esula dalla sfera prettamente economica in quanto abbraccia i diversi ambiti della salute, dell'ambiente, dell'accesso ai servizi di interesse economico generale, della tutela del consumatore, della protezione del lavoro e della famiglia, in una visione diversa dall'impostazione finora seguita dai Trattati⁴⁸. Non solo: nel preambolo della Carta, accanto alla solidarietà emerge anche una dimensione di *adempimento di doveri*, laddove vi si afferma che il godimento dei diritti fondamentali «fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future».

Se, allora, non si può negare che la solidarietà si esprima in una pluralità di dimensioni, manifestandosi sia in una dimensione *interna*, quale principio in grado di promuovere un legame più stretto tra gli Stati, sia in una dimensione *esterna*, quale principio volto a governare i rapporti che l'Unione instaura con gli altri Stati⁴⁹, esso potrebbe assumere *anche* una declinazione in termini di *doverosità*,

⁴⁷ G. CAVAGGION, *Riflessioni su principio di solidarietà e processo di integrazione europea nella prospettiva della crisi economico-sanitaria*, in A. PAPA, F.G. PIZZETTI, F. SCUTO (a cura di), *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio: Scritti in onore di Paola Bilancia*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2022, 225 ss.

⁴⁸ Così S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, Laterza, 2016, 34 ss.

⁴⁹ F. POLACCHINI, *Il principio di solidarietà*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Diritti e doveri*, Torino, Giappichelli, 2013, 227 ss.; L. MEZZETTI, *Principi costituzionali e forma dell'Unione*, in P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2019, F. SORRENTINO, *Brevi riflessioni sui valori e sui fini dell'Unione nel progetto di costituzione europea*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2003, 812 ss.

incidendo in particolare in una sociale e orizzontale sulle relazioni tra cittadini.

In quest'ottica, come sostenuto in dottrina,⁵⁰ proprio il richiamo alla solidarietà, ai doveri e alle responsabilità ad essa connessi, potrebbero prefigurare lo sviluppo di una cittadinanza dell'Unione che vada al di là di una prospettiva costruita sui soli diritti. Certamente, come osservato dalla dottrina, se da una parte l'istituzione di una cittadinanza europea può essere considerata come un «acceleratore del processo di costruzione politica dell'Unione»⁵¹, tuttavia, da una prospettiva giuridica, essa risulta ferma ad uno stadio ancora immaturo, non essendo dotata di un significato normativamente autonomo. Come noto, la cittadinanza europea sarebbe una cittadinanza “derivata” da quella nazionale, un effetto riflesso dell'appartenenza formale a uno Stato dell'Unione europea⁵².

Ad oggi è l'art. 20, comma 2, TUE a prevedere che «I cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti nei trattati e tuttavia, rispetto a tali doveri, ai quali l'art. 20 TUE sottopone il cittadino europeo, non esistono disposizioni che ne disciplinino il tipo, la natura e il contenuto, rendendo, pertanto, quello dei doveri «un involucro vuoto privo di alcuna portata normativa, con conseguente indebolimento e depotenziamento del significato del vincolo di cittadinanza»⁵³.

Si ricorda infine che, al di fuori dell'ambito della Carta, sebbene l'art. 2 TUE non includa espressamente tra i valori posti a fondamento dell'UE anche la solidarietà, tuttavia la sua natura di valore e principio fondante dell'Unione è stata rimarcata dal Parlamento europeo nella *Risoluzione del 17 aprile 2020 sull'azione coordinata dell'UE per la lotta contro la pandemia di Covid-19*, nella quale viene sottolineato che «la solidarietà tra gli Stati membri non è un'opzione bensì un obbligo previsto dai trattati e fa parte dei nostri valori europei». Nella stessa risoluzione si sottolinea inoltre la necessità «che tutte le future azioni degli Stati membri siano guidate dal principio fondante dell'Unione di solidarietà e di leale cooperazione», mettendo in luce, così un profilo di carattere *intergenerazionale*, che abbraccia una dimensione presente e futura, tanto del principio di solidarietà, quanto del principio di leale collaborazione e che potrebbe, così, rafforzare l'idea di una comune Nazione a livello europeo che leghi tra loro, in una sorta di *continguum intergenerazionale*, tutti i cittadini europei.

In questo quadro, occorre, infine, avanzare una precisazione: è stato osservato in dottrina⁵⁴ che i valori di cui all'art. 2 TUE (dignità umana, libertà, democrazia,

⁵⁰ Così A. BARBERA, *Esiste una «costituzione europea»?», in Quaderni costituzionali*, n. 1, 2000, 74. Sulla solidarietà quale nuovo modo di essere della cittadinanza europea, cfr. S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, Laterza, 2014, 28 ss.

⁵¹ V.E. PARSI, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Cittadinanza e identità costituzionale europea*, Bologna, il Mulino, 2001, 15.

⁵² Sul tema, A. MORRONE, *La cittadinanza nel terzo millennio*, cit.

⁵³ S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, cit., 35 ss.

⁵⁴ G. CAVAGGION, *Nuove e vecchie sfide per i valori europei: tra “promozione dello stile di vita europeo” e difesa delle identità culturali*, Research Paper, CSF, ottobre 2024.

uguaglianza, Stato di diritto, rispetto dei diritti umani e dei diritti delle persone appartenenti a minoranze, a cui si aggiungono pluralismo, non discriminazione, tolleranza, giustizia, solidarietà, parità tra donne e uomini, pace) rappresentino la positivizzazione dei valori che stanno alla base dell'identità *culturale* europea: essi costituirebbero la traduzione in regole giuridicamente vincolanti di quei valori che permeano una identità culturale europea.

In quest'ottica, tali valori sarebbero, inoltre, confluiti in quella che è stata definita dalla Commissione europea come "*European way of life*"⁵⁵. In particolare, sono state le linee guida politiche della Presidente della Commissione europea Von der Leyen per il mandato 2019-24 a richiamare la necessità di proteggere i valori europei fondamentali nel contesto delle sfide poste dalle «minacce allo Stato di diritto» e alla «equità sociale», che costituiscono «il fondamento giuridico, politico ed economico dell'Unione», oltre che delle sfide poste dalle «migrazioni» e dalla riforma del sistema di asilo.

Tuttavia, è stato, altresì, sottolineato che l'elenco dei valori confluiti nella definizione di "stile di vita europeo" avrebbero, allo stesso tempo, svuotato o, perlomeno, fortemente impoverito una caratterizzazione culturale dei popoli europei: come osservato⁵⁶, il concetto di stile di vita andrebbe a costituire una sorta di "grado zero della cultura" europea, orientandosi verso un *appiattimento* delle specificità culturali che, al contrario, caratterizzano e differenziano i popoli europei. Per altro, nella definizione delle funzioni che concorrono a caratterizzare lo stile di vita europeo il termine cultura sarebbe citato in modo marginale, soltanto una volta in relazione all'obiettivo di una massimizzazione del potenziale della cultura, dello sport, del servizio civile europeo.

Alla luce di tali considerazioni, si ritiene che, nel quadro di una costruzione identitaria sovranazionale, accanto ai valori fondanti dell'Unione europea che sono comuni agli Stati membri e che caratterizzano, senza dubbio, una società fondata sul pluralismo e sulla tutela dei diritti delle minoranze, sarebbe, altresì, fondamentale non perdere, né indebolire una dimensione più strettamente *culturale* che caratterizza i popoli europei e le loro minoranze, e che dovrebbe condurre ad una loro valorizzazione in chiave *interculturale*.

Questo favorirebbe la promozione della coesione del tessuto sociale, nel delicato equilibrio tra unità e pluralità che da sempre contraddistingue il processo di integrazione dell'Unione europea.

Si sottolinea, poi, che un approccio interculturale nelle politiche europee sarebbe, per altro, già stato, almeno in parte, sviluppato nel quadro del diritto dell'Unione europea.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ O. ROY, *L'appiattimento del mondo*, cit.

4. Nazione dialogica e modello europeo di integrazione interculturale

L'Unione europea, nel corso del processo di integrazione ha progressivamente elaborato una serie di documenti – seppur si tratti di soft law – volti a promuovere il dialogo interculturale, riconoscendo la diversità come elemento fondamentale per il consolidamento di una società democratica, pluralista e inclusiva⁵⁷. In particolare, nella *Risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2016 sul ruolo del dialogo interculturale, della diversità culturale e dell'istruzione al fine di promuovere i valori fondamentali dell'UE* si afferma in particolare che «l'Europa rappresenta un'immensa ricchezza in termini di diversità culturale, sociale, linguistica e religiosa» e che pertanto il dialogo interculturale gioca un ruolo centrale «come un processo che comprende uno scambio aperto e rispettoso o un'interazione tra persone, gruppi e organizzazioni che hanno un patrimonio culturale o una visione del mondo differenti». In tale documento, si riconosce che, nel contesto del dialogo interculturale, «è fondamentale applicare sia i diritti umani universali (come diritti individuali) che i diritti culturali (che riconoscono identità culturali specifiche e molteplici)» e si ritiene che «un approccio comune dell'Unione europea dovrebbe (...) potenziare lo scambio di buone prassi e promuovere un nuovo dialogo strutturato con tutte le parti interessate in merito alle questioni interculturali e interconfessionali».

Si sottolinea, inoltre, che, in linea con l'art. 167, par. 4, TFUE, il dialogo e la diversità culturale debbano essere integrati «in modo trasversale in tutti gli ambiti programmatici dell'UE che incidono sui valori e i diritti condivisi fondamentali dell'Unione, come le politiche giovanili, le politiche in materia di istruzione, mobilità, occupazione e affari sociali, le politiche esterne, i diritti delle donne e l'uguaglianza di genere, il commercio e lo sviluppo regionale», evidenziando pertanto un approccio alle politiche interculturali che si indirizza alla società nel suo complesso e non a singoli gruppi o singoli settori.

In questa prospettiva, una Nazione, per così dire, *europea* troverebbe la propria connotazione non in termini di omogeneità culturale, ovvero in relazione all'esistenza di una unica lingua, cultura, storia, quali elementi identificativi, quanto invece in senso *dialogico*, nel quadro di più culture che, necessariamente, si trovano a convivere e dialogare sul territorio dell'Unione europea e permeano in senso plurale il concetto di Nazione europea.

Si può, inoltre, osservare che nell'ambito delle politiche culturali, l'Unione europea sia tenuta, da una parte, a contribuire al *pieno sviluppo delle culture degli Stati membri* nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali e, dall'altra, parte ad evidenziarne il *retaggio culturale comune*⁵⁸.

⁵⁷ Per una ricognizione sugli interventi in ambito interculturale, si veda A. PANARELLO, *L'educazione all'intercultura e alla sostenibilità. Le politiche dell'Unione Europea e dell'Unesco*, cit.

⁵⁸ È, in particolare, l'art. 167 TFUE, ad affermare che «L'Unione contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune».

Di più: il Trattato di Lisbona fa un esplicito riferimento ad un patrimonio culturale *europeo*. Come sottolineato⁵⁹, sembra che l'approccio dell'Unione nelle politiche culturali volte a tutelare il patrimonio europeo si sia orientato a considerare la dimensione nazionale in stretta connessione con la dimensione europea: «nella misura in cui i beni culturali sono espressione della cultura degli Stati membri, lo sono anche di quella europea; nella misura in cui sono il ponte verso il futuro, lo sono non solo per gli Stati ma anche per l'Unione». Non solo: è stato sostenuto come tale patrimonio culturale europeo sia espressione stretta di quei valori che caratterizzano una comunità e nella quale essa si identifica⁶⁰.

5. Modello interculturale di integrazione e regolazione della società digitale europea: prospettive ulteriori e future

Giova, infine, sottolineare che la *Risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2016 sul ruolo del dialogo interculturale* metteva già a fuoco, precorrendo, per certi versi, i tempi, il tema della diversità culturale nell'ambito delle *nuove tecnologie*⁶¹ e affermando la necessità di favorire il ruolo di tali tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché di Internet, come strumenti per la promozione del dialogo interculturale⁶².

Si insisteva, inoltre, sulla necessità di promuovere un uso dei social media⁶³ al

⁵⁹ A. PAPA, *Le prospettive di un cambio di paradigma nella costruzione del patrimonio culturale europeo*, in *Federalismi.it*, fasc. 4, 2022.

⁶⁰ Cfr. S. SETTIS, *Italia S.p.A. L'assalto al patrimonio culturale*, Torino, Einaudi, 2002, dove l'A. sottolinea che «il problema, di grande attualità, è come definire un'identità culturale europea che non pretenda di cancellare le identità nazionali forti, ma che neppure si limiti a generici principi; che riesca ad essere inclusiva e non esclusiva; europea e non eurocentrica; che sappia rifiutare le tentazioni isolazionistiche (...). Il patrimonio culturale può giocare un ruolo capitale in questo processo, perché è il luogo di sedimentazione di processi secolari di osmosi e di interscambio tra culture», 12.

⁶¹ Cfr. F. ZANETTI, *Telematica e intercultura. Le differenze culturali nelle contraddizioni del villaggio globale*, Bergamo, Edizioni Junior, 2002; G.E. VIGEVANI, *I media di servizio pubblico nell'età della rete. Verso un nuovo fondamento costituzionale, tra autonomia e pluralismo*, Torino, Giappichelli, 2018.

⁶² Cfr. *Risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2016 sul ruolo del dialogo interculturale, della diversità culturale e dell'istruzione al fine di promuovere i valori fondamentali dell'UE*, considerando 21: «(Il Parlamento europeo) sottolinea il ruolo delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché di Internet, come strumenti per la promozione del dialogo interculturale; promuove l'uso dei social media al fine di rafforzare la consapevolezza dei valori e dei principi comuni fondamentali dell'Unione europea tra i cittadini e sottolinea l'importanza dell'alfabetizzazione mediatica a tutti i livelli di istruzione come strumento per promuovere il dialogo interculturale tra i giovani; incoraggia altresì il SEAE e i capi delle rappresentanze dell'UE a trarre il massimo vantaggio possibile, nel loro lavoro, dai nuovi strumenti digitali».

⁶³ Per un approfondimento sul tema della regolazione delle piattaforme di servizi di intermediazione digitale, cfr. M. OROFINO, *Il Digital Service Act tra continuità (solo apparente) ed innovazione*,

fine di rafforzare la consapevolezza dei valori e dei principi comuni fondamentali dell'Unione europea tra i cittadini e l'alfabetizzazione mediatica a tutti i livelli di istruzione come strumento per promuovere il dialogo interculturale tra i giovani, traendo il massimo vantaggio possibile dai nuovi strumenti digitali nel quadro della promozione del dialogo interculturale.

Proprio rispetto al settore delle nuove tecnologie, in una prospettiva attuale, è possibile affermare che l'approccio interculturale assuma fondamentale rilevanza, soprattutto nell'ottica di un superamento delle cosiddette "bolle digitali", ossia di quei meccanismi che, attraverso la personalizzazione dei contenuti online, tendono a confinare gli utenti in ambienti informativi *omogenei*, limitando il confronto tra visioni culturali differenti e rafforzando fenomeni di polarizzazione sociale: l'Unione europea ha riconosciuto, in particolare, l'importanza di promuovere il dialogo interculturale nello spazio digitale, sviluppando iniziative volte a garantire una maggiore apertura e pluralità nelle interazioni online, soprattutto in ambito educativo e nelle giovani generazioni.

In questa direzione, si orienta anche il *Piano d'azione per l'istruzione digitale (2021-27)*⁶⁴, che riconosce come lo sviluppo di contenuti *educativi digitali europei* debba promuovere la massima qualità pedagogica ed educativa e *rispettare la diversità e la ricchezza culturale* degli Stati membri.

Si menziona, ad esempio, il ricorso agli scambi virtuali tra i giovani e gli istituti di istruzione in Europa e nel mondo, al fine di coinvolgere maggiormente i giovani nel dialogo interculturale per favorire la conoscenza tra culture.

Tra gli obiettivi che il Piano si pone, inoltre, vi è lo sviluppo di un *Quadro europeo per i contenuti dell'istruzione digitale*, che tenga conto della diversità culturale e creativa europea e comprenda i principi guida per settori specifici dell'istruzione (quali la progettazione didattica di alta qualità, l'accessibilità, il riconoscimento e il multilinguismo).

Non si deve, poi, trascurare la rilevanza che una prospettiva interculturale possa assumere anche nell'ambito dei *sistemi di intelligenza artificiale*⁶⁵

in S. CALZOLAIO, A. IANNUZZI, E. LONGO, F. PIZZETTI, *La regolazione europea della società digitale*, Torino, Giappichelli, 2024. Sul tema dei rischi per i minori e delle relative forme di tutela, cfr. M. OROFINO, F.G. PIZZETTI, *Privacy, Minori e cyberbullismo*, Torino, Giappichelli, 2018. Cfr., inoltre, per un approfondimento generale sul tema, A. LAMBERTI, *Costituzionalismo digitale, poteri delle piattaforme, intelligenza artificiale e democrazia*, in *Consulta online*, vol. 2/2025, 1083-116 e dello stesso A., *Multimedialità, costituzione e integrazione europea. Prime ri-flessioni dopo la Legge «Gasparri»*, Perugia, Morlacchi, 2004.

⁶⁴ Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Piano d'azione per l'istruzione digitale 2021-2027, Ripensare l'istruzione e la formazione per l'era digitale*, Bruxelles, 30 settembre 2020 COM(2020) 624 final.

⁶⁵ Cfr., per un approfondimento dettagliato sulla regolazione dei sistemi di intelligenza artificiale nell'Unione europea, S. CALZOLAIO, A. IANNUZZI, E. LONGO, M. OROFINO, F. PIZZETTI, *La regolazione europea dell'intelligenza artificiale nella società digitale*, Torino, Giappichelli, 2025; O. POLLICINO, P. DUNN, *Intelligenza artificiale e democrazia: opportunità e rischi di disinformazione e discriminazione*, Milano, Egea Editore, Università Bocconi, 2024.

rappresentando una delle sfide più recenti e attuali per l'Unione europea.

Se da un lato l'intelligenza artificiale può costituire un potente strumento per facilitare il dialogo interculturale – ad esempio agevolando la comunicazione tra culture diverse e abbattendo le barriere linguistiche mediante sistemi avanzati di traduzione automatica e riconoscimento vocale – dall'altro, in assenza di un'adeguata regolamentazione, tali tecnologie rischiano di rafforzare forme di discriminazione su base culturale e linguistica. I sistemi di IA, infatti, possono incorporare e amplificare *bias* culturali preesistenti, contribuendo alla diffusione di stereotipi e limitando il pluralismo delle espressioni culturali e linguistiche all'interno dello spazio digitale.

Proprio con riferimento all'ambito dell'intelligenza artificiale, è significativo rilevare come il recente Regolamento (UE) 2024/1689 (AI Act) ponga attenzione al rispetto della diversità culturale sotto molteplici profili, in particolare nel contesto della tutela dei diritti fondamentali, che rappresenta uno degli obiettivi centrali della normativa.

Il Regolamento si propone, infatti, di promuovere un approccio etico condito all'utilizzo dell'intelligenza artificiale in tutti gli Stati membri, fondato sui valori che ispirano l'Unione europea e in coerenza con i diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

In tale prospettiva, l'AI Act manifesta il tentativo di costruire un'etica comune nell'impiego dell'IA, strettamente legata al rispetto della dignità umana, del principio di non discriminazione e alla valorizzazione del pluralismo culturale e della tutela delle minoranze.

Tale attenzione emerge, in particolare, dal considerando n. 5, in cui si sottolinea che lo sviluppo e l'uso dell'intelligenza artificiale devono essere conformi ai diritti e valori dell'Unione, inclusi il rispetto della diversità culturale, il pluralismo, la non discriminazione e l'inclusione. L'obiettivo, dichiarato e perseguito, è quello di garantire uno standard uniforme di protezione dei diritti umani nello sviluppo e nell'applicazione dei sistemi di intelligenza artificiale all'interno dello spazio giuridico europeo.

Il considerando 27 ricorda, poi, in particolare, quali siano gli *orientamenti etici per un'IA affidabile*⁶⁶ elaborati dall'AI HLEG (*High – level expert group on artificial intelligence*) quale organismo indipendente nominato dalla Commissione⁶⁷.

⁶⁶ Cfr. il documento *Orientamenti etici per un'IA affidabile*, Gruppo di esperti ad alto livello sull'intelligenza artificiale, 8 aprile 2019.

⁶⁷ Nel 2018, l'Unione europea ha adottato la sua prima carta etica dedicata all'intelligenza artificiale, intitolata *Carta etica europea sull'utilizzo dell'Intelligenza Artificiale nei sistemi giudiziari e negli ambiti connessi*. L'anno successivo, il Gruppo di esperti di alto livello sull'IA (AI HLEG) ha pubblicato le *Ethics Guidelines for Trustworthy Artificial Intelligence*, delineando sette principi fondamentali per promuovere un quadro normativo ispirato all'affidabilità e all'etica nell'uso dell'IA. L'Unione europea, tuttavia, non è stata l'unica a muoversi in questa direzione. Anche l'UNESCO ha approvato la *Raccomandazione sull'etica dell'Intelligenza Artificiale*, il primo standard globale volto a definire principi etici condivisi a livello internazionale. Tale documento rappresenta un passaggio cruciale verso una governance globale dell'IA che sia rispettosa dei diritti umani, della dignità

Come osservato, tali orientamenti hanno profondamente influenzato la regolamentazione dell'intelligenza artificiale e rappresenteranno nel suo processo di attuazione un riferimento fondamentale per interpretare gli obblighi normativi previsti⁶⁸.

Nel testo del Regolamento si afferma che gli orientamenti *etici* «contribuiscono all'elaborazione di un'IA coerente, affidabile e antropocentrica, in linea con la Carta e con i valori su cui si fonda l'Unione», facendo emergere sin da subito un legame stretto tra la regolazione dell'intelligenza artificiale e il rispetto dei diritti fondamentali.

Essi dovrebbero essere, in particolare, finalizzati a garantire che l'IA sia affidabile ed eticamente valida e comprendono i seguenti sette *principi*: 1. intervento e sorveglianza umani; 2. robustezza tecnica e sicurezza; 3. vita privata e governance dei dati; 4. trasparenza; 5. diversità, non discriminazione ed equità; 6. benessere sociale e ambientale; 7. responsabilità⁶⁹.

Proprio il principio di non discriminazione, compresa la non discriminazione su base etnica, assume una rilevanza particolarmente importante nel quadro del Regolamento: come sottolineato, infatti, «se progettati e utilizzati in modo inadeguato, tali sistemi possono essere particolarmente intrusivi e violare (...) il diritto alla non discriminazione», perpetuando «modelli storici di discriminazione, ad esempio nei confronti delle donne, di talune fasce di età, delle persone con disabilità o delle persone aventi determinate origini razziali o etniche o un determinato orientamento sessuale»⁷⁰.

In particolare, secondo il documento “*Orientamenti etici per una IA affidabile*”,

della persona e dei valori universali. Inoltre, l'UNESCO e l'Unione europea hanno avviato una collaborazione strategica per accelerare l'attuazione di queste linee guida, con l'obiettivo di assicurare che lo sviluppo e l'impiego dell'intelligenza artificiale avvengano in modo responsabile e orientato al bene comune. Cfr. sul tema, v. M. ROBLES CARRILLO, *Artificial Intelligence: From Ethics to Law*, in *Telecommunication Policy*, 6, 2020; M. OROFINO, *Obiettivi, ambito di applicazione e principi fondamentali dell'AI Act*, in S. CALZOLAIO, A. IANNUZZI, E. LONGO, M. OROFINO, F. PIZZETTI, *La regolazione europea dell'intelligenza artificiale nella società digitale*, Torino, Giappichelli, 2025.

⁶⁸ Per un approfondimento sul tema dei principi generali dell'*AI Act* si veda M. OROFINO, *Obiettivi, ambito di applicazione e principi fondamentali dell'AI Act*, cit., dove l'A. mette efficacemente in luce che «l'*AI Act* non presenta un elenco di principi generali applicabili, con gli opportuni adattamenti al livello di rischio, all'immissione sul mercato, alla messa in servizio e all'uso dei sistemi e dei modelli di Intelligenza Artificiale. Non viene dunque replicato l'approccio adottato nel GDPR, che, nel Capo II e in particolare all'art. 5, stabilisce in modo chiaro i principi generali per il trattamento dei dati personali. La mancata formalizzazione non implica, però, che l'impianto regolatorio sia privo di principi ispiratori: tali principi, richiamati nel Considerando 27, sono stati formulati dall'Unione europea nel 2019 come linee guida etiche per lo sviluppo dell'IA», 51 ss. Cfr., sul tema, anche M. DURANTE, L. FLORIDI, *A legal principles-based framework for AI liability regulation*, in J.M. ÖKANDER, M. ZIOSI (a cura di), *The 2021 yearbook of the digital ethics lab*, Princeton, Springer, 2022, 93 ss.

⁶⁹ Nella nota 35 del documento *Orientamenti etici per un'IA affidabile* si evidenzia che tali principi «sono elencati di seguito secondo l'ordine di apparizione dei principi e dei diritti cui fanno riferimento all'interno della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea».

⁷⁰ Cfr. considerando 56 del Regolamento (UE) 2024/1689.

con «intervento e sorveglianza umani» si intende che i sistemi di IA devono essere sviluppati e utilizzati come strumenti al servizio delle persone, nel rispetto del valore della dignità umana e dell'autonomia personale, e funzionano in modo da poter essere adeguatamente controllati e sorvegliati dagli esseri umani⁷¹.

Con «diversità, non discriminazione ed equità» si intende, invece, che i sistemi di IA devono essere sviluppati e utilizzati in modo da includere soggetti diversi e promuovere la parità di accesso, l'uguaglianza di genere e la diversità culturale, evitando nel contempo effetti discriminatori e pregiudizi ingiusti vietati dal diritto dell'Unione o nazionale⁷².

Si sottolinea, inoltre, che «la diversità e l'inclusione sono elementi essenziali nello sviluppo di sistemi di IA da utilizzare nel mondo reale. Poiché i sistemi di IA svolgono svariati compiti autonomamente, è essenziale che i team che progettano, sviluppano, provano, eseguono la manutenzione, distribuiscono e/o acquistano questi sistemi riflettano la diversità degli utenti e della società in generale. In tal modo si contribuisce all'obiettività e alla considerazione di prospettive, esigenze e obiettivi diversi. Idealmente, tali team sono diversificati sia in termini di genere, cultura, età, che in termini di esperienze professionali e competenze»⁷³.

L'art. 10 dell'AI Act stabilisce, poi, che i dati utilizzati per l'addestramento, la validazione e il testing dei sistemi di IA ad alto rischio debbano essere, oltre che accurati, anche *rappresentativi*.

La rappresentatività dei dati è fondamentale affinché si riduca il rischio che il sistema impari pattern discriminatori. In questo senso, essa costituisce un elemento essenziale per garantire l'affidabilità e la non discriminazione dell'output generato dal sistema e si configura non solo quale presupposto tecnico – operativo, ma assume anche una rilevanza sul piano della tutela dei diritti fondamentali⁷⁴.

Al considerando 29 del Regolamento, si pone, poi, l'attenzione su quei sistemi di IA che possono sfruttare le vulnerabilità di una persona o di uno specifico gruppo di persone, tra cui le *minoranze etniche o religiose*, con l'obiettivo o l'effetto di distorcere materialmente il comportamento di una persona e in un modo che provochi o possa verosimilmente provocare a tale persona o a un'altra persona o gruppo di persone un danno significativo, compresi danni che possono esser accumulati nel tempo, chiarendo che tali sistemi dovrebbero essere vietati.

Infine, all'art. 77 il Regolamento prevede che «le autorità o gli organismi pubblici nazionali che controllano o fanno rispettare gli obblighi previsti dal diritto dell'Unione a tutela dei diritti fondamentali, compreso il diritto alla non discriminazione, in relazione all'uso dei sistemi di IA ad alto rischio di cui all'allegato III hanno il potere di richiedere qualsiasi documentazione creata o mantenuta a norma del presente regolamento o di accedervi, in una lingua e un formato

⁷¹ Cfr. il documento *Orientamenti etici per un'IA affidabile*, cit., 17.

⁷² *Ibidem*, 21 ss.

⁷³ *Ibidem*, 27.

⁷⁴ Cfr. M. OROFINO, *Obiettivi, ambito di applicazione e principi fondamentali dell'AI*, cit., 51 ss.

accessibili, quando l'accesso a tale documentazione è necessario per l'efficace adempimento dei loro mandati entro i limiti della loro giurisdizione».

È stato anche rilevato come i set di dati utilizzati dai sistemi di intelligenza artificiale, sia nella fase di addestramento che in quella operativa, possano risentire di distorsioni storiche non intenzionali, incompletezze o modelli di governance inadeguati⁷⁵.

Qualora tali distorsioni non vengano correttamente individuate e corrette, esiste il concreto rischio che determinati gruppi o individui siano esposti a forme di pregiudizio e discriminazione, sia dirette che indirette, contribuendo così ad accentuare fenomeni di esclusione ed emarginazione.

Per prevenire tali effetti, gli orientamenti etici elaborati a livello europeo propongono alcune misure correttive. Tra queste, l'adozione di processi di sorveglianza e controllo finalizzati a garantire trasparenza e chiarezza rispetto agli obiettivi, ai vincoli, ai requisiti e alle decisioni dei sistemi di IA.

Viene, inoltre, valorizzata l'assunzione di personale proveniente da contesti culturali, disciplinari e sociali eterogenei, quale strumento utile a promuovere la diversità di prospettive e a ridurre il rischio di *bias* impliciti nei processi decisionali algoritmici.

Se, allora, si può osservare che il Regolamento stabilisce principi generali e obiettivi comuni, allo stesso tempo esso richiederà necessariamente un'integrazione mediante normative settoriali specifiche, capaci di tenere conto delle peculiarità applicative dell'intelligenza artificiale nei diversi contesti.

Questa necessaria opera di implementazione e adattamento dovrà tenere conto anche della pluralità culturale che caratterizza l'Unione europea, al fine di assicurare che l'applicazione dell'IA non produca effetti discriminatori o uniformanti nei confronti delle diverse identità culturali e linguistiche presenti nel territorio europeo.

⁷⁵ Si rileva inoltre che i *bias* nell'uso dei sistemi di intelligenza artificiale sono di diverso tipo e meriterebbero pertanto una regolazione adeguata e specifica, che preveda una mitigazione – se non una eliminazione – degli stessi. Potrebbe ad esempio trattarsi di *bias* nei dati: in questo caso, se i dati di addestramento riflettono pregiudizi storici o squilibri nella rappresentazione di gruppi sociali, l'IA tenderà a riprodurre queste ingiustizie; oppure dei *bias* nella selezione dei dati, qualora il dataset non sia rappresentativo della popolazione generale e, in questo caso, l'IA potrebbe favorire alcuni gruppi a discapito di altri.; o ancora di *bias* negli algoritmi, dal momento che alcuni algoritmi potrebbero amplificare le disuguaglianze esistenti nei dati di input.

Considerazioni conclusive

SOMMARIO: 1. Lo Stato multiculturale: il profilo prescrittivo della tutela e promozione della multiculturalità. – 2. La promozione della persona umana nelle formazioni sociali, dal gruppo minoritario di appartenenza alla più vasta e composita comunità nazionale. – 3. La Nazione dialogica nello Stato multiculturale.

1. Lo Stato multiculturale: il profilo prescrittivo della tutela e promozione della multiculturalità

Sin dal primo capitolo della trattazione, l'intenzione di chi scrive è stata quella di sottolineare che la Costituzione non si dimostra “sorda” alle esigenze di riconoscimento che provengono dal profondo mutamento sociale legato al fenomeno migratorio; né può dirsi che il testo costituzionale sia privo di riferimenti che consentano di dare una risposta alle nuove sfide poste dalla società multiculturale.

Se, invero, al momento dell'entrata in vigore della Costituzione – nel contesto storico del Secondo dopoguerra – non era prevedibile né immaginabile la portata e la complessità dei fenomeni migratori che si sarebbero manifestati nei decenni successivi, portando alla formazione di minoranze nuove rispetto a quelle di più antico insediamento, tuttavia, è stato possibile dimostrare che la Costituzione delinea un modello di tutela rivolto alle *nuove minoranze linguistico-culturali* presenti nel contesto migratorio contemporaneo, da orientarsi nel quadro dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale.

In questo quadro, la comparsa di nuove minoranze nel tessuto sociale intreccia, senza dubbio, sul piano dell'ordinamento costituzionale il tema della *protezione* accordata ai gruppi minoritari dall'art. 6 Cost. che costituisce il fondamento costituzionale per una tutela positiva delle minoranze linguistiche e culturali.

L'art. 6 Cost. impegna, infatti, la Repubblica ad intervenire attraverso l'elaborazione di *apposite norme* in attuazione della disposizione costituzionale: la predisposizione di misure *ad hoc* poste a tutela della lingua e della cultura dei gruppi minoritari trova, invero, la propria *ratio* nell'esigenza di garantire un trattamento *differenziato* dei membri appartenenti alle comunità minoritarie, giustificato dal fatto che le minoranze non risulterebbero adeguatamente protette se al principio di non discriminazione sulla base del fattore linguistico e culturale non venissero accompagnate prescrizioni dirette alla tutela della rispettiva identità linguistico e culturale.

Attraverso, allora, una lettura in chiave *estensiva* ed *evolutiva* della nozione di minoranze linguistiche, la trattazione ha messo in luce che il principio di tutela delle minoranze linguistiche non è stato circoscritto dal Costituente *solo* alle formazioni minoritarie esistenti sul territorio al momento dell'entrata in vigore della Costituzione e nemmeno a *specifiche* minoranze linguistiche. In altri termini, l'art. 6 Cost. non vincola la tutela linguistica e culturale a una tipologia predeterminata di minoranze, ma enuncia un principio generale di protezione della diversità linguistico – culturale, aperto a interpretazioni evolutive.

È il Legislatore ad essere chiamato ad intervenire, in attuazione della disposizione costituzionale, con *appropriate norme*, e ad avere un ampio margine di doveroso apprezzamento nella scelta dei destinatari della tutela.

In tal senso, pertanto, la genericità del dettato costituzionale di cui all'art. 6 Cost., appare, in questa prospettiva, l'esito di una scelta da parte del Costituente piuttosto *lungimirante*: come efficacemente osservato¹, «il ricco potenziale dell'art. 6 probabilmente non è ancora esaurito», lasciando spazio a ulteriori interpretazioni del dettato costituzionale, in linea con le trasformazioni della composizione sociale, linguistica e culturale del Paese.

La trattazione ha, poi, sottolineato il legame stretto che intercorre tra la tutela delle minoranze e il rispetto e la promozione del pluralismo e dell'uguaglianza (artt. 2 e 3 Cost.), mettendo in luce che il modello di tutela delle nuove minoranze che la Costituzione delinea debba sempre essere orientato alla promozione della persona umana tanto come singolo, quanto nella formazioni sociali in cui si situa, a partire da gruppo minoritario di appartenenza, sino alla formazione sociale più estesa, ovvero la Repubblica intesa come comunità di consociati.

Non solo: con riferimento al legame tra art. 6 Cost. e art. 9 Cost., la trattazione ha evidenziato che la diversità culturale e linguistica di cui le nuove minoranze sono portatrici contribuisce anche ad una declinazione in chiave *plurale* del concetto di *cultura* di cui all'art. 9, comma 1, Cost., ed arricchisce il *patrimonio storico e artistico – materiale e immateriale* – della Nazione, già oggetto di tutela costituzionale.

Da questo punto di vista, perciò, l'evoluzione della società in senso multiculturale, che contraddistingue, oggi, il tessuto sociale, ha condotto ad una riflessione sulla possibilità – e l'*opportunità*, a fronte di un mutamento epocale e incontrovertibile del tessuto sociale – di individuare un principio *multiculturalista* nella Costituzione, quale declinazione del principio pluralista costituzionalmente garantito.

In effetti, è importante evidenziare che il multiculturalismo ha assunto una dimensione *strutturale* e caratterizzante lo Stato costituzionale e pertanto l'implementazione di politiche di gestione della diversità, volte ad accompagnare la trasformazione della società, assume una portata altrettanto necessaria.

In questo quadro, allora, la locuzione *Stato multicultural* – già proposta in

¹ V. PIERGIGLI, *Art. 6 Cost.*, cit., 19 ss.

dottrina² – potrebbe cogliere non solo il dato *descrittivo* dell'evoluzione sociale – nella direzione di un aumento dell'eterogeneità culturale legata ai flussi migratori –, ma rivolgersi anche alla *registrazione del fenomeno giuridico* che tale multiculturalismo valorizza.

È in questa prospettiva che la trattazione ha potuto mettere in luce l'emergere di profili sul piano dell'ordinamento costituzionale non solo di carattere *descrittivo*, quanto anche di carattere *prescrittivo* – ovvero legati alla presenza di principi fondamentali, di natura costituzionale –, che impongono allo Stato di tutelare e promuovere la multiculturalità, tanto attraverso una interpretazione evolutiva dell'art. 6 Cost., quanto attraverso una declinazione del concetto di cultura *ex* art. 9 Cost. orientata a valorizzare la multiculturalità del tessuto sociale.

Questo, nel rispetto dei limiti imposti dall'ordinamento costituzionale e nell'esigenza di perseguire l'unità nella diversità, attraverso un costante equilibrio tra il riconoscimento di nuove istanze di carattere identitario e il rispetto del nucleo essenziale della Costituzione³.

2. La promozione della persona umana nelle formazioni sociali, dal gruppo minoritario di appartenenza alla più vasta e composita comunità nazionale

In secondo luogo, la trattazione ha posto in evidenza come le misure di attuazione, da parte del Legislatore, di un modello costituzionale di tutela dei gruppi minoritari debbano sempre avere come *fine ultimo* quello di *promuovere la persona umana* e di favorire, quanto più possibile, il *pieno sviluppo della personalità* di ciascun membro appartenente ad una minoranza linguistica, storica o nuova che sia.

Questo richiede che l'implementazione di un modello di tutela dei nuovi gruppi minoritari costituzionalmente orientato debba, altresì, coniugarsi con quelle misure che promuovano una *pacifica convivenza* tra culture: esisterebbe, invero, un legame stretto, che la trattazione ha sottolineato, tra valorizzazione della diversità e inclusione sociale, al fine di evitare fenomeni di marginalizzazione e ghettizzazione che potrebbero minare la coesione e l'unità della comunità politica.

Secondo tale prospettiva la trattazione ha dimostrato, in particolare, come un modello di integrazione in chiave *interculturale* possa rispondere efficacemente tanto alle esigenze di riconoscimento identitario, quanto di coesione sociale, perseguendo sempre il fine ultimo di promozione della persona umana e il pieno

² V. BALDINI, *Lo Stato multiculturale e il mito della Costituzione per valori*, cit.

³ Q. CAMERLENGO, *La vocazione cosmopolitica dei sistemi costituzionali alla luce del comune nucleo essenziale*, cit.

sviluppo della sua dimensione identitaria, in una logica *dialogica* e di rispetto e conoscenza dell'alterità.

Tale modello si rivolgerebbe in ottica *interculturale* alla società *nel suo complesso*, e non solo *a determinati gruppi*, comportando uno spostamento di paradigma nel concetto di *integrazione*, da intendersi in ottica *bidirezionale*, e che funga da percorso di "adattamento" reciproco tra culture⁴.

Una declinazione *interculturale* del concetto di integrazione comporterebbe, inoltre, la necessità di considerare pienamente la *multiculturalità* quale elemento *strutturale* della società e, con essa, dello Stato costituzionale di diritto. Come osservato, in conseguenza «del dibattito più ampio sulla globalizzazione, sulle migrazioni e, di conseguenza, sul multiculturalismo, si annuncia nell'ultimo decennio un cambio di prospettiva sia nel dibattito italiano sia in quello comparato ed europeo riguardante la nuova attualità del problema della definizione di "minoranza"»⁵: in particolare, si rende necessaria «una riflessione profonda sulle conseguenze della tradizionale distinzione netta fra due categorie – le minoranze nazionali e i "migranti" – per la gamma dei diritti e delle garanzie»⁶.

Occorre, dunque, aprirsi alla prospettiva che le diversità – e, perciò, la previsione di specifici diritti volti a tutelare le specificità culturali, linguistiche, religiose – non riguardano più soltanto alcuni individui oppure un gruppo di fronte alla maggioranza, ma l'organizzazione dell'intera società al fine di assicurare tanto il pluralismo quanto l'inclusione e la coesione e per rendere possibile una convivenza "uniti nelle diversità"⁷.

In questo senso, un modello interculturale di integrazione si propone, perciò, non solo come "strategia di gestione della diversità", ma come paradigma sostanziale del vivere comune, in grado di riflettere pienamente i valori fondativi dell'ordinamento costituzionale, quali la dignità della persona, l'eguaglianza sostanziale e la promozione delle formazioni sociali in cui si svolge e si sviluppa la personalità della persona umana, tra cui annoverare anche le minoranze linguistiche.

⁴ La definizione normativa del concetto di ordine pubblico come istituto di diritto amministrativo è contenuta nell'art. 159, comma 2, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112.

⁵ J. WOELK, *Il rispetto della diversità: la tutela delle minoranze linguistiche*, cit., 332.

⁶ Cfr. F. PALERMO, *Participation, Federalism, and Pluralism: Challenges to Decision Making and Responses by Constitutionalism*, in C. FRAENKEL-HAEBERLE, S. KROPP, F. PALERMO, K. SOMMER-MANN (a cura di), *Citizen Participation in Multi-Level Democracies*, Leiden, Nijhoff, 2015, 31 ss. Cfr. anche V. PIERGIGLI, *Rileggendo l'opera di Alessandro Pizzorusso sulle minoranze linguistiche: le "nuove minoranze" tra identità e integrazione*, cit.

⁷ Così J. WOELK, *Il rispetto della diversità: la tutela delle minoranze linguistiche*, cit., 332. Cfr. anche J. MARKO, S. CONSTANTIN (a cura di), *Minority protection by multiple diversity governance. Law, ideology, and politics in European Perspective*, London, Routledge, 2019.

3. La Nazione dialogica nello Stato multiculturale

Infine, un modello di integrazione in chiave interculturale, che pone al centro lo sviluppo della personalità dell'individuo in un'ottica di dialogo con l'alterità, potrebbe, in definitiva, condurre ad una ridefinizione del concetto di Nazione nel senso della *dialogicità* e dell'*inclusione delle nuove minoranze linguistico-culturali*.

In particolare, in un modello *interculturale* di integrazione, ispirato ai principi costituzionali, la Nazione cesserebbe di essere concepita come un'entità monolitica, statica e culturalmente omogenea, per configurarsi, invece, come una comunità nazionale intrinsecamente *plurale* ed *inclusiva*, fondata sul riconoscimento e sulla valorizzazione della diversità culturale.

Un modello dialogico di Nazione potrebbe, altresì, accostarsi anche ad una dimensione *complessa* e *multilivello*, nel quadro, in particolare dell'Unione europea, orientandosi al rispetto dei valori sanciti dall'art. 2 TUE sui quali l'Unione si fonda, primi fra tutti quello della dignità umana, anche attraverso la valorizzazione dell'identità linguistico-culturale che caratterizza ogni essere umano, e di tutela delle minoranze.

L'integrazione *interculturale* implementata a livello europeo non sarebbe finalizzata ad "appiattire" la diversità culturale verso un unico "stile di vita"⁸, ma, al contrario a tutelare e valorizzare la molteplicità di espressioni culturali che caratterizzano ogni Stato membro.

In questa prospettiva, allora, la suggestiva immagine dell'Unione europea come un'"Unione di minoranze"⁹ non si riduce a una mera formula evocativa o simbolica, ma esprime con efficacia il delicato equilibrio che l'ordinamento sovranazionale è tenuto a perseguire tra l'esigenza di unità e il riconoscimento delle differenze culturali, mettendo in luce la necessità non solo di tutelare ogni gruppo linguistico-culturale minoritario (storico e nuovo), ma di sviluppare anche un concetto articolato e complesso di *diversità culturale europea*, in cui siano rappresentate non solo le differenze tra i popoli degli Stati membri, ma anche quelle "intra-statali", e di ricercare allo stesso tempo un modello di integrazione *dialogico* e *interculturale* che possa promuovere e favorire la coesione sociale tra gruppi

⁸ Cfr. sul tema, O. ROY, *L'appiattimento del mondo*, cit., dove l'A. sottolinea: «Come qualificare diversamente questo "stile di vita europeo"? A prima vista, si tratterebbe di un eufemismo consensuale per designare una cultura europea che non si vuole o non si può definire. Ma si sfiora l'antifrasi: tramite la valorizzazione degli "stili di vita" si dà per scontata l'assenza di una cultura comune, non solo perché manca il consenso sui valori, ma anche per il fatto che la nozione stessa di cultura non ha più alcun senso nel liberalismo politico ed economico posto a fondamento della costruzione politica dell'Unione europea», 100.

⁹ La raffigurazione dell'Unione europea come "Unione di minoranze" viene proposta da R. PRODI, in *L'Europa e il futuro: porte chiuse o porte aperte?*, *Lectio Magistralis*, Convegno Albania e Italia: una partnership per l'Europa, Tirana 21 ottobre 2014; ID., *Rom: l'Europa è l'unione delle minoranze*, su *Il Mattino*, 19 settembre 2010; ID.; *Una unione di minoranze*, Relazione tenuta nell'ambito del Seminario "Europa: contro l'antisemitismo, per una Unione di diversità" a Bruxelles il 19 febbraio 2004.

culturalmente e linguisticamente diversi, nell'ottica di un avanzamento del processo di integrazione.

In definitiva, lo *sviluppo pieno* dell'identità linguistico-culturale di ogni persona umana, considerata nella sua singolarità e come parte di un tessuto di relazioni all'interno della comunità di appartenenza – sia essa la comunità *minoritaria*, oppure la più vasta e composita *comunità nazionale* o, ancora, la comunità *sovra-nazionale: ogni formazione sociale, dalla più piccola alla più grande* – dovrebbe, pertanto, porsi sempre come il *fine ultimo* da perseguire in un ordinamento costituzionale complesso e multilivello.

Questo, nell'orizzonte della connotazione dell'uomo *uti socius* e nel rispetto del dovere inderogabile di solidarietà sociale che la Costituzione pone alla base della convivenza sociale¹⁰.

¹⁰ Cfr. Corte cost., sent. n. 75 del 1992: il principio di solidarietà comportando «l'originaria connotazione dell'uomo *uti socius*, è posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, tanto da essere solennemente riconosciuto e garantito, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, dall'art. 2 della Carta costituzionale come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente».

Bibliografia

- AA.VV., *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio. Scritti in onore di Paola Bilancia*, in *Federalismi.it*, vol. spec. n. 4, 2022.
- AA.VV., *Dallo Statuto Albertino alla Costituzione Repubblicana*, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 25 novembre 2011, Collana Corte costituzionale, Milano, Giuffrè, 2012.
- AA.VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. III, Napoli, Jovene, 2004.
- AINIS M., *Politica e legislazione linguistica nell'età repubblicana*, in *Diritto pubblico*, nn. 1-2, 2010, 175-194.
- AINIS M., *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Padova, Cedam, 1991.
- AINIS M., FIORILLO A., *L'ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*, III ed., Milano, Giuffrè, 2015.
- ALGOSTINO A., *Il ritorno dei meteci: migranti e diritto di voto*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2010, 1-23.
- ALGOSTINO A., *Il "pacchetto sicurezza", gli stranieri e la Costituzione. Prime note*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it, 13 giugno 2008, 1-18.
- ALICINO F., *La cittadinanza frammentata. Dai rapporti iure sanguinis alla cultura dello ius scholae*, in *Coscienza e Libertà*, n. 61, 2022, 13-28.
- ALLEZARD L., *Constitutional identity, identities and constitutionalism in Europe*, in *Hungarian Journal of Legal Studies*, vol. 63, 1, 2022, 58-77.
- AMATO G., *L'Europa dal passato al futuro*, in *il Mulino, Rivista trimestrale di cultura e di politica*, n. 1, 2004, 5-14.
- AMBROSINI M., *Migrazioni e politiche migratorie: uno sguardo europeo*, in G. BULLI, A. TONINI (a cura di), *Migrazioni in Italia: oltre la sfida*, Firenze, Firenze University Press, 2021.
- AMBROSINI M., *Sociologia delle migrazioni*, Bologna, il Mulino (nuova ed.), 2020.
- AMBROSINI M. (a cura di), *Governare città plurali. Politiche locali per la cittadinanza e l'integrazione degli immigrati in Europa*, Milano, FrancoAngeli, 2012.
- AMBROSINI M., *Il multiculturalismo è finito? Le esperienze europee di integrazione degli immigrati*, in *FCSF – Aggiornamenti Sociali*, n. 5, 2011, 347-349.
- AMBROSINI M., BERTI F., *Persone e migrazioni. Integrazione locale e sentieri di co-sviluppo*, Milano, FrancoAngeli, 2009.
- AMBROSINI M., CAMPOMORI F., *Le politiche migratorie*, Bologna, il Mulino, 2024.
- AMIRANTE D., *La questione linguistica nello Stato multiculturale: profili comparativi*, in *DPCE*, n. 4, 2016, 917-941.
- AMIRANTE D., voce *Cittadinanza (teoria generale)*, in *Enc. Giur.*, VI, Roma, Treccani, 2003, 7-10.
- ANDERSON B., *Comunità immaginate*, Roma-Bari, Laterza, 2018.

- ANDRONE G., *Contesti normativi del mediatore interculturale e dell'operatore di pace*, Milano, FrancoAngeli, 2006.
- ANGIOLINI V., *Diritto costituzionale e società multiculturali*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2015, 1-44.
- ANZON DEMMING A., *La Corte apre a nuove minoranze?*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2011, 1-5.
- APOSTOLI A., *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2016, 1-43.
- ARCONZO G., *Istruzione, inclusione e integrazione socioculturale. Per una interpretazione dell'istruzione costituzionalmente inclusiva*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2024, 525-560.
- ARNOLD R., *L'identità costituzionale: un concetto conflittuale*, in A. DI BLASE (a cura di), *Convenzioni sui diritti umani e Corti nazionali*, Roma, Roma Tre Press, 2014, 149-156.
- AZZARITI G., *Storia costituzionale e autobiografia della Nazione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2015, 1-24.
- AZZARITI G. (a cura di), *Interpretazione costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2007.
- AZZOLINI D., CVAJNER M., SANTERO A., *Sui banchi di scuola. I figli degli immigrati*, in C. SARACENO, N. SARTOR, G. SCIORTINO (a cura di), *Stranieri e disuguali. Le disuguaglianze nei diritti e nelle condizioni di vita degli immigrati*, Bologna, il Mulino, 2013, 251-276.
- BACCHELLI R. (a cura di), *Opere*, Milano-Napoli, Ricciardi, 1953.
- BADE K.J., *L'Europe en mouvement. La Migration de la fin du XVIIIe siècle à nos jours*, Paris, Seuil, 2002.
- BAGNA C., MACHETTI S., VEDOVELLI M., *Italiano e lingue immigrate: verso un plurilinguismo consapevole o verso varietà di contatto?*, in G. BERNINI, P. MOLINELLI, A. VALENTINI (a cura di), *Ecologia linguistica*, Atti del XXXVI Congresso internazionale di studi della Società di linguistica italiana svoltosi in Bergamo, 26-28 settembre 2002, Roma, Bulzoni, 2003.
- BAGNI S., LOCCHI, M.C., PICIOCCHI, C., RINELLA, A. (a cura di), *Interculturalismo – Lessico comparato*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2024.
- BALDASSARRE A., *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, Giappichelli, 1997.
- BALDASSARRE A., voce *Diritti inviolabili*, in *Enc. Giur.*, IX, Roma, Treccani, 1989, 1-7.
- BALDINI V., *Le autonomie territoriali tra bisogni dello stato sociale e vincoli degli interessi sovranazionali*, in *Dirittifondamentali.it*, 1, 2017, pp. 1-40.
- BALDINI V., *Lo Stato multiculturale e il mito della Costituzione per valori*, in AA.VV., *Scritti in onore di Angelo Mattioni*, Milano, Vita e Pensiero, 2011.
- BALDINI V., *Il rispetto dell'identità costituzionale quale contrappeso al processo di integrazione europea. (La "sentenza-Lisbona" del Bundesverfassungsgericht ed i limiti ad uno sviluppo secundum Constitutionem dell'ordinamento sovranazionale)*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2010, 1-16.
- BALDUZZI R., *Unione Europea e diritti sociali: per una nuova sinergia tra Europa del diritto ed Europa della politica*, in *Federalismi.it*, 2018, (4 speciale), 245-253.
- BALDUZZI R., *Il concetto di persona nelle Costituzioni statali*, in I. SANNA (a cura di), *Educare nella postmodernità*, Roma, Editrice Studium, 2013, 217-229.
- BALDUZZI R., CAVINO M., GROSSO E., LUTHER J. (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Atti del convegno di Acqui Terme-Alessandria svoltosi il 9-10 giugno 2006, Torino, Giappichelli, 2007.
- BARALDI C., BARBIERI V., GIRELLI G., *Immigrazione, mediazione culturale e salute*, Milano, FrancoAngeli, 2008.

- BARBERA A., *Esiste una «costituzione europea»?», in Quad. cost.*, n. 1, 2000, 59-82.
- BARBERA A., *Commento all'art. 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1975, 50-122.
- BARDET J., DUPAQUIER J. (a cura di), *Histoire de Populations de l'Europe*, 3 vol., Paris, Fayard, 1997-1999.
- BARKER F., *Nationalism, Identity and the Governance of Diversity. Old Politics, New Arrivals*, London, Palgrave Macmillan, 2015.
- BARONCELLI S., *Diritto alle Diversità e inclusione nelle scuole: disabilità, condizioni economico-sociali, background migratorio, genere, e minoranze linguistiche*, in *Federalismi.it*, 32/2022, IV-XX.
- BARONCELLI S. (a cura di), *Regioni a statuto speciale e tutela della lingua. Quale apporto per l'integrazione sociale e politica?*, Torino, Giappichelli, 2017.
- BARTOLE S., *Scritti scelti*, Napoli, Jovene, 2013.
- BARTOLE S., *La protezione delle minoranze nel diritto interno alla luce dei documenti internazionali in materia*, in ID., *Scritti scelti*, Napoli, Jovene, 2013, 647-656.
- BARTOLE S., *Le norme per la tutela delle minoranze linguistiche storiche*, in *Le Regioni*, 1999, 1063-1075.
- BARTOLE S., voce *Costituzione (dottrine generali e diritto costituzionale)*, in *Digesto Disc. Pubbl.*, IV, Torino, Utet, 1989, 288-320.
- BARTOLE S., BIN R. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, II ed., Padova, Cedam, 2008.
- BARTOLE S., OLIVETTI RASON N., PEGORARO L. (a cura di), *La tutela giuridica delle minoranze*, Padova, Cedam, 1998.
- BASCHERINI G., *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Napoli, Jovene, 2007.
- BAUMAN Z., *Vita liquida*, trad. it., Roma-Bari, Laterza, 2006.
- BAUMAN Z., *Globalizzazione e glocalizzazione: saggi scelti*, trad. it., Roma-Bari, Laterza, 2005.
- BAUMAN Z., *Intervista sull'identità*, trad. it., Roma-Bari, Laterza, 2003.
- BAUMAN Z., *Voglia di comunità*, trad. it., Roma-Bari, Laterza, 2001.
- BECK U., *Che cos'è la globalizzazione. Rischi e prospettive della società planetaria*, Roma, Carocci, 1999.
- BELLETTI M., *I diritti fondamentali dai contesti liberali a quelli democratico/pluralisti e le molteplici conformazioni dell'eguaglianza nella Costituzione*, in ID. (a cura di), *Diritti e Costituzione all'alba del terzo millennio. Liber Amicorum per Roberto Nania*, Torino, Giappichelli, 2025, 49-63.
- BEKEMANS L., *Intercultural dialogue and multi-level governance in Europe. A human rights approach*, Frankfurt, Peter Lang, 2012.
- BELVISI F., *I diritti fondamentali nella società multiculturale*, in *Diritto e società*, n. 12, 2021, 1-18.
- BENVENUTI M., *Articolo 34*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Vol. I, *Principi fondamentali*, Parte I, *Diritti e doveri dei cittadini* (Artt. 1-54), Bologna, il Mulino, 2021, 238-243.
- BENVENUTI M., *La protezione internazionale degli stranieri in Italia. Uno studio integrato sull'applicazione dei decreti di recepimento delle direttive europee sull'accoglienza, sulle qualifiche e sulle procedure*, Napoli, Jovene, 2011.

- BERNINI G., MOLINELLI P., VALENTINI A.Z. (a cura di), *Ecologia linguistica*, Atti del XXXVI Congresso internazionale di studi della Società di linguistica italiana svoltosi in Bergamo, 26-28 settembre 2002, Roma, Bulzoni, 2003.
- BETTI E., *Teoria generale della interpretazione*, edizione corretta e ampliata, vol. II, Milano, Giuffrè, 1990.
- BIDUSSA D., *Dopo l'ultimo testimone*, Torino, Einaudi, 2009.
- BIFULCO R., *Identità senza differenze»: sul concetto di popolo nelle democrazie costituzionali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3/2025, 617-654.
- BIFULCO R., *Dignità umana e integrità genetica nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. I, Napoli, Jovene, 2004, 443-478.
- BILANCIA F., *L'Europa*, Roma-Bari, Laterza, 2002.
- BILANCIA F., *La reciproca interferenza tra diritto di residenza e fruizione delle prestazioni sociali in relazione alla libertà di circolazione e soggiorno dei cittadini stranieri*, in *Giur. cost.*, fasc. 4/2018, 1742-1768.
- BILANCIA F., DI SCIULLO F.M., RIMOLI F. (a cura di), *Paura dell'altro. Identità occidentale e cittadinanza*, Roma, Carocci, 2008.
- BILANCIA P. (a cura di), *Diritti culturali e nuovi modelli di sviluppo. La nascita dell'osservatorio sulla sostenibilità culturale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2016.
- BILANCIA P., *Società multiculturale: i diritti delle donne nella vita familiare*, in *Astrid Rassegna*, n. 2, 2010, 1-24.
- BILANCIA P., *Il processo costituente europeo*, Milano, Giuffrè, 2002.
- BILANCIA P., PIZZETTI F.G., *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milano, Giuffrè, 2003.
- BIN R., *Formazioni sociali*, voce, in *Dizionario della Costituzione*, a cura dell'Accademia della Crusca, Firenze, Pubblicazioni dell'Assemblea regionale toscana, 2009.
- BIN R., *Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione*, in *Le Regioni*, n. 1, 2005, 15-20.
- BIONDI DAL MONTE F., *La lingua come strumento di integrazione scolastica delle nuove minoranze tra prospettive internazionali e diritto interno*, in F. BIONDI DAL MONTE, V. CASAMASSIMA, E. ROSSI (a cura di), *Lingua, istruzione e integrazione delle nuove minoranze*, Pisa, Pisa University Press, 2017.
- BIONDI DAL MONTE F., *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino, Giappichelli, 2013.
- BIONDI DAL MONTE F., *Regioni, immigrazione e diritti fondamentali*, in *Le Regioni*, n. 5, 2011, 1-17.
- BIONDI DAL MONTE F., *I diritti sociali degli stranieri tra frammentazione e non. Alcune questioni problematiche*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 5, 2008, 557-595.
- BIONDI DAL MONTE F., FREGA S., *Per l'uguaglianza sostanziale tra i banchi di scuola. Immigrazione, inclusione e contrasto alla dispersione scolastica*, Milano, FrancoAngeli, 2023.
- BIONDI DAL MONTE F., VRENNA M., *L'accordo di integrazione ovvero l'integrazione per legge. I riflessi sulle politiche regionali e locali*, in E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNA (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, il Mulino, 2013.

- BIONDI DAL MONTE F., CASAMASSIMA V., ROSSI E., *Lingua, istruzione e integrazione delle nuove minoranze*, Pisa, Pisa University Press, 2017.
- BOBBIO N., *Italia civile. Ritratti e testimonianze*, Bari, Lacaita, 1964.
- BOCCHINI F., *Convivenza civile e ordine pubblico*, in *Nomos*, n. 1, 2020, 1-18.
- BÖCKENFÖRDE E., *Diritto e secolarizzazione. Dallo Stato moderno all'Europa unita*, trad. it., Roma-Bari, Laterza, 2007.
- BÖCKENFÖRDE E., *La Nazione. Identità nella differenza*, in ID., *Diritto e secolarizzazione*, trad. it., Roma-Bari, Laterza, 2007.
- BONAZZI T., DUNNE M. (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologna, il Mulino, 1994.
- BONETTI P., *Il referendum popolare abrogativo in materia di cittadinanza italiana: ammissibilità e significato costituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2025, 27-53.
- BONETTI P., *L'evoluzione delle norme e delle politiche del diritto di asilo in Italia e in Europa tra protezione internazionale e asilo costituzionale*, in M. GIOVANNETTI, N. ZORZELLA (a cura di), *Ius Migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Milano, FrancoAngeli, 2020.
- BONETTI P., *L'uso della lingua negli atti concernenti l'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento degli stranieri e nell'accesso al diritto di asilo*, in ID. (a cura di), *L'uso della lingua negli atti e nella comunicazione dei poteri pubblici italiani*, Milano, Università degli Studi di Milano-Bicocca, Collana di Dipartimento di Giurisprudenza, 2016, 571-623.
- BONETTI P. (a cura di), *L'uso della lingua negli atti e nella comunicazione dei poteri pubblici italiani*, Milano, Università degli Studi di Milano-Bicocca, Collana di Dipartimento di Giurisprudenza, 2016.
- BONETTI P., *I profili generali della normativa italiana sugli stranieri dal 1998*, in B. NASCIMBENE (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Padova, Cedam, 2004.
- BONETTI P., *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2002, 483-530.
- BONETTI P., *Prime note sulla tutela costituzionale contro il razzismo e la xenofobia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 1994, 1-83.
- BONETTI P., SIMONI A., VITALE T. (a cura di), *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia: atti del Convegno internazionale*, Università degli Studi di Milano Bicocca, 16-18 giugno 2010, Milano, Giuffrè, 2011.
- BOSETTI G., *La verità degli altri. La scoperta del pluralismo in dieci storie*, Torino, Bollati Boringhieri, 2019.
- BRAVI L., SIGONA N., *Rom e Sinti in Italia. Permanenze e migrazioni*, in P. CORTI, M. SANFILIPPO (a cura di), *Storia d'Italia*, Torino, Einaudi, 2009.
- BRUNELLI G., *Welfare e immigrazione: le declinazioni dell'eguaglianza*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5, 2008, 541-556.
- BRUNELLI G., *Carta europea e giustizia alla prova della lotta al terrorismo e del diritto d'asilo*, in *Rassegna di diritto Pubblico Europeo*, n. 1, 2003, 1-29.
- BUBER M., *Il principio dialogico*, Milano, Edizioni di Comunità, 1959.
- BULLI G., TONINI A. (a cura di), *Migrazioni in Italia: oltre la sfida*, Firenze, Firenze University Press, 2021.
- BUZZACCHI C., *Dalla coesione all'eguaglianza sostanziale*, Milano, Giuffrè, 2005.

- CABIDDU M.A., *La società del "bellessere" e il suo sistema*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2022, 14-34.
- CAFFARELLI E., RAFFAELLI S., *Il cambiamento di nome dei comuni italiani (dall'Unità d'Italia a oggi)*, in *Rivista italiana di onomastica*, n. 1, 1999, 115-147.
- CALAMANDREI P., *Costituente italiana e federalismo europeo*, in ID., *Scritti e discorsi politici*, 3 vol., Firenze, La Nuova Italia, 1966.
- CALZOLAIO S., IANNUZZI A., LONGO E., OROFINO M., PIZZETTI F., *La regolazione europea dell'intelligenza artificiale nella società digitale*, Torino, Giappichelli, 2025.
- CAMERLENGO Q., *Valori e identità: per un rinnovato umanesimo costituzionale*, in *Consulta Online*, n. 2, 2022, 634-724.
- CAMERLENGO Q., *Art. 34*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, II ed., Padova, Cedam, 2008, 332-345.
- CAMERLENGO Q., *Contributo ad una teoria del diritto costituzionale cosmopolitico*, Milano, Giuffrè, 2007.
- CAMERLENGO Q., *La vocazione cosmopolitica dei sistemi costituzionali alla luce del comune nucleo essenziale*, in S. STAIANO (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Torino, Giappichelli, 2006, 21-161.
- CAMPANILE E., GUSMANI R., DE FELICE E., *Linguistica storica*, Roma, Carocci, 1987.
- CAMPI S., *La Nazione*, Bologna, il Mulino, 2004.
- CANCIANI D., DE LA PIERRE S., *Le ragioni di Babele. Le etnie tra vecchi nazionalismi e nuove identità*, Milano, FrancoAngeli, 1993.
- CANDAU J., *La memoria e l'identità*, Napoli, Ipermedium, 2002.
- CANNIZZARO E., *Il diritto dell'integrazione europea. L'ordinamento dell'Unione*, III ed., Torino, Giappichelli, 2020.
- CANTLE T., *Interculturalism: The New Era of Cohesion and Diversity*, New York, Palgrave Macmillan, 2012.
- CAPONIO T., *Città italiane e immigrazione. Discorso pubblico e politiche a Milano, Bologna e Napoli*, Bologna, il Mulino, 2006.
- CAPOTORTI F., *Study on the Rights of Persons Belongings to Ethic, Religious and Linguistic Minorities*, United Nations, New York, 1979.
- CARAVITA B., *Il federalizing process europeo*, in *Federalismi.it*, n. 17, 2014, 1-20.
- CARAVITA B., *La grande sfida dell'Unione europea tra prospettive di rilancio e ombre di declino*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2012, 1-6.
- CARAVITA B., *Che fare il 17 marzo?*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2011, 1-3.
- CARAVITA B., *I diritti politici. Ripensare la cittadinanza: comunità e diritti politici*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Atti del 24° Convegno annuale (Cagliari, 16-17 ottobre 2009), Napoli, Jovene, 2010.
- CARAVITA B., *Interessi diffusi e collettivi*, in *Diritto e società*, n. 2, 1982, 167-280.
- CARETTI P., *La lingua come fattore di integrazione sociale e politica*, Torino, Giappichelli, 2015.
- CARETTI P., *Lingua e Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2014, 1-8.
- CARETTI P., CARDONE A., *La Legge n. 482 del 1999: problemi applicativi ed esigenze di riforma*, in P. CARETTI, A. CARDONE (a cura di), *Lingue e diritti*, vol. II, *La lingua come fattore di integrazione politica e sociale. Minoranze storiche e nuove minoranze*, Accademia della Crusca, Firenze, 2014.

- CARETTI P., MOBILIO G. (a cura di), *La lingua come fattore di integrazione sociale e politica*, Torino, Giappichelli, 2016.
- CARLÀ A., *From security considerations to de-securitising the discourse on 'old' and 'new' minorities*, in R. MEDDA-WINDISCHER, C. BOULTER, T.H. MALLOY (a cura di), *Extending Protection to Migrant Populations in Europe*, London, Routledge, 2019, 243-258.
- CARLIZZI G., *Categorie del multiculturalismo ed ermeneutica giuridica*, in *Ars interpretandi*, n. 1, 2012.
- CARROZZA P., voce *Nazione*, in *Digesto Disc. Pubbl.*, vol. X, Torino, Utet, 1995, 126-132.
- CARROZZA P., *La tutela delle minoranze linguistiche in Italia. Problemi e prospettive*, in *Rivista de llengua i dret*, n. 7, 1986, 75-177.
- CARROZZA P., voce *Minoranze linguistiche*, in *Annuario 1984 delle Autonomie locali*, Roma, Ediz. delle autonomie, 1983.
- CARTA M.C., *La tutela delle minoranze: i principi ispiratori della Risoluzione del Parlamento europeo del 13 novembre 2018*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, n. 1, 2019, p. 120-134.
- CARTABIA M., *Convergenze e divergenze nell'interpretazione delle clausole finali della carta dei diritti fondamentali dell'unione europea*, in *Rivista AIC*, 3, 2017, 1-17.
- CARTABIA M., *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, Bologna, il Mulino, 2007.
- CARTABIA M., *"Unita nella diversità": il rapporto tra la Costituzione europea e le costituzioni nazionali*, in F. DONATI, G. MORBIDELLI (a cura di), *Una costituzione per l'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2006.
- CASADEI A., FRANCESCHETTI M. (a cura di), *Il mediatore culturale in sei Paesi europei: (Italia, Francia, Germania, Grecia, Regno Unito, Spagna): ambiti di intervento, percorsi di accesso e competenze*, Roma, Strumenti ISFOL, 2009.
- CASSESE S., *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, Mondadori, 2017.
- CASSESE S., *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in ID., *L'Amministrazione dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1976.
- CASSESE S., *La scuola: ideali costituenti e norme costituzionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6, 1974, 3614-3654.
- CASSETTI L., VANNUCCINI S. (a cura di), *Diritti e principi nella pluralità dei livelli di protezione: evoluzioni, dialettica e conflittualità*, Perugia, Università degli Studi di Perugia, 2019.
- CASTLES S., DE HAAS H., MILLER M., *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, New York-London, Guildford Press, 2009.
- CASTORINA E., *I valori fondanti dell'Unione europea*, in ID., *Riflessioni sul processo costituente europeo*, Torino, Giappichelli, 2010, 379-396.
- CATALANO R., *Fra identità e pluralismo*, Roma, Città Nuova, 2021.
- CATELANI E., *Poteri e organizzazione del governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Pisa, Tipografia editoriale pisana, 2017.
- CATRICALÀ M., DI FERRANTE L. (2010), *Pregiudizi in movimento: un'inchiesta di matched guise in Italia e la questione dei diritti linguistici*, in G. AGRESTI, F. BIENKOWSKI, *Les droits linguistiques: droit à la reconnaissance, droit à la formation*, Roma, Aracne, 2010, 241-257.

- CAVAGGION G., *I diritti della maggioranza nel costituzionalismo contemporaneo*, Torino, Giappichelli, 2025.
- CAVAGGION G., *Il processo di adesione della Serbia all'Unione europea, tra Stato di diritto e tensioni internazionali*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 1/2025.
- CAVAGGION G., *Nuove e vecchie sfide per i valori europei: tra "promozione dello stile di vita europeo" e difesa delle identità culturali*, Research Paper, CSF, ottobre 2024.
- CAVAGGION G., *Multiculturalismo e integrazione: quale modello per l'Italia?*, in *Italianieuropei*, n. 4 /2023, 71-77.
- CAVAGGION G., *Riflessioni su principio di solidarietà e processo di integrazione europea nella prospettiva della crisi economico-sanitaria*, in A. PAPA, F.G. PIZZETTI, F. SCUTO (a cura di), *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio: Scritti in onore di Paola Bilancia*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2022, 225-252.
- CAVAGGION G., *Diritti culturali e modello costituzionale di integrazione*, Torino, Giappichelli, 2019.
- CAVAGGION G., *La democrazia rappresentativa e le sfide della società multiculturale*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2017, 1-27.
- CAVAGGION G., OROFINO M., *Lingua e costituzione: l'irrompere dei linguaggi algoritmici*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2023, 155-184.
- CAVALIERE S., *Il concetto di dignità umana nel diritto internazionale ed europeo: una breve nota ricostruttiva*, in *Euro-Balkan Law and Economics Review*, n. 2, 2020.
- CAVANA P., *Nuove dimensioni della cittadinanza e pluralismo religioso*, in G. DALLA TORRE, F. D'AGOSTINO, *La cittadinanza. Problemi e dinamiche in una società pluralistica*, Torino, Giappichelli, 2000, 315-326.
- CAVINO M., MALVICINI M., *Le guerre dell'Italia repubblicana*, Bologna, il Mulino, 2023.
- CAVINO M., TRIPODINA C. (a cura di), *La tutela dei diritti fondamentali tra diritto politico e diritto giurisprudenziale: "casi difficili" alla prova*, Milano, Giuffrè, 2012.
- CECCHERINI E., COSULICH M. (a cura di), *Tutela delle identità culturali, diritti linguistici e istruzione. Dal Trentino-Alto Adige Sudtirolo alla prospettiva comparata*, Padova, Cedam, 2012.
- CERRI A., voce *Libertà personale*, in *Enc. Giur.*, XIX, Roma, Treccani, 1990.
- CERRI A., voce *Ordine pubblico*, in *Enc. Giur.*, XXII, Roma, Treccani, 1990.
- CERRINA FERONI G., *Diritto costituzionale e società multiculturale*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2017, 1-19.
- CERRINA FERONI G., *Ragionando di strategie di integrazione multiculturale per l'Italia ... senza retorica*, in *Rivista Democrazia e Sicurezza*, 2015, 3-15.
- CERRINA FERONI G., FEDERICO V. (a cura di), *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2018.
- CHABOD F., *L'idea di Nazione*, Roma-Bari, Laterza, 2006.
- CHERCHI R., LOY G. (a cura di), *Rom e Sinti in Italia. Tra stereotipi e diritti negati*, Roma, Ediesse, 2009.
- CHIARA G., *Titolarità del voto e fondamenti costituzionali di libertà ed eguaglianza*, Milano, Giuffrè, 2004.
- CHIARELLA P., *Solidarietà e diritti sociali. Aspetti di filosofia del diritto e prassi normative*, Wolters Kluwer-Cedam, Milanofiori Assago, 2017.
- CHIARELLI R., *Profili costituzionali del patrimonio culturale*, Torino, Giappichelli, 2010.

- CHIEFFI L., *Il valore costituzionale della pace tra decisioni dell'apparato e partecipazione popolare*, Napoli, Liguori, 1990.
- CHINI M., *L'italiano L2 nel repertorio delle nuove comunità alloglotte: riflessioni su alcune dinamiche in atto*, in C. CONSANI, P. DESIDERI, F. GUAZZELLI, C. PERTA (a cura di), *Alloglossie e comunità alloglotte nell'Italia contemporanea. Teorie, applicazioni e descrizioni, prospettive*, Atti del XLI congresso internazionale di studi della società di linguistica italiana svoltosi a Pescara il 27-29 settembre 2007, Roma, Bulzoni, 2009.
- CHINI M. (a cura di), *Plurilinguismo e immigrazione nella società italiana. Repertori, usi linguistici e fenomeni di contatto*, n. mon. di SILTA, XXXVIII, 2009.
- CHINI M., *New linguistic minorities: repertoires, language maintenance and shift*, in *International Journal of the Sociology of Language*, n. 1, 2011, 47-69.
- CIANCIO A., *Perché un diritto costituzionale europeo? Quattro brevi risposte a partire dalle elezioni del 2019*, in *Federalismi.it*, n. 11, 2019, 1-12.
- CIANCIO A., *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa. relazione introduttiva*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014, 1-16.
- CIANCIO A., *Nuovi mezzi di comunicazione e pluralismo etico, linguistico e religioso*, Roma, Aracne, 2012.
- CIANITTO C., *Le minoranze religiose in Italia. Nuovi problemi (?)*, in *Stato, Chiese e Pluralismo confessionale*, n. 13, 2001, 53-67.
- CIUFFOLETTI Z., *L'emigrazione nella storia d'Italia dal 1868 al 1914*, Firenze, Vallecchi, 1978.
- CLAES M., *Constitutionalizing Europe at its Source: The «European Clauses» in the National Constitutions: Evolution and Typology*, in *Yearbook of European Law*, n. 24, 2005, 81-125.
- CLAES M., *Le «clausole europee» nelle costituzioni nazionali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2005, 283-320.
- CLARK J., *Globalizzazione e frammentazione. Le relazioni internazionali nel XX secolo*, Bologna, il Mulino, 2001.
- CLEMENTI F., CUOCOLO L., ROSA F., VIGEVANI G.E. (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, il Mulino, 2021.
- CODINI E., *L'impossibile diritto. Della disciplina dell'immigrazione in quanto disattesa, inefficace e ingiusta*, Milano, FrancoAngeli, 2023.
- CODINI E., *Il diritto allo studio e alla formazione professionale e culturale*, in E. CODINI, R. CUTINI, M. FERRERO, D. OLIVANI, D. PANNIZZUT, D. POMPEI, *I diritti sociali degli stranieri*, Torino, Utet, 2009, 50-67.
- CODINI E., CUTINI R., FERRERO M., OLIVANI D., PANNIZZUT D., POMPEI D., *I diritti sociali degli stranieri*, Torino, Utet, 2009.
- COLAIANNI N., *Una «carta» post-costituzionale?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 2, 2007, 1-10.
- COLAIANNI N., *La mediazione come valore costituzionale*, in *Minorigiustizia*, n. 2, 1999, 32-39.
- COLAPIETRO C., *Diritti dei disabili e Costituzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011.
- COLASANTE P., *L'attribuzione del diritto di voto ai non cittadini: prospettive di riforma e fonte competente*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2016, 1-16.
- COLLINSON S., *Europe and International Migrations*, London, Pinter, 1994.
- COLOMBO A., *Fuori controllo? Miti e realtà dell'immigrazione in Italia*, Bologna, il Mulino, 2002.

- CONSANI C., DESIDERI A. (a cura di), *Alloglossie e comunità alloglotte nell'Italia contemporanea. Teorie, applicazioni e descrizioni, prospettive*, Bulzoni, Roma, 2009.
- CONSIGLIO D'EUROPA, *Libro bianco sul dialogo interculturale*, Ministri degli Affari Esteri del Consiglio d'Europa, Strasburgo, 7 maggio 2008.
- CORSI C., *Immigrazione e ruolo degli enti territoriali*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 1, 2005.
- CORSI C., *Lo straniero e lo Stato*, Padova, Cedam, 2001.
- CORTESE F., *La Costituzione scolastica: radici, temi e risultati*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 2018, 45-74.
- CORTESE F., *Autonomia scolastica, minoranze linguistiche e identità culturali: per una concezione asimmetrica e diffusa del diritto all'istruzione*, in E. CECCHERINI, M. COSULICH (a cura di), *Tutela delle identità culturali, diritti linguistici e istruzione. Dal Trentino-Alto Adige Sudtirolo alla prospettiva comparata*, Padova, Cedam, 2012.
- CORTI P., *Storia delle migrazioni internazionali*, Roma-Bari, Laterza, 2003.
- COSSUTTA M., *Stato e Nazione. Un'interpretazione giuridico-politica*, Milano, Giuffrè, 1999.
- COSTA E., *Cittadinanza e integrazione: dall'Ottocento a oggi*, in T. MAZZARESE (a cura di), *Diritto, tradizioni, traduzioni. La tutela dei diritti delle società multiculturali*, Torino, Giappichelli, 2013.
- COSTA P., *La sfida di una nuova cittadinanza che valorizzi i diritti dell'uomo contro la logica del "dentro e fuori"*, in *Amministrazione civile*, n. 6, 2008, p. 34-46.
- COSTA P., *Cittadinanza*, Roma-Bari, Laterza, 2005.
- COSTA P., *Civitas. Storia della cittadinanza Europea*, vol. I, in ID., *Dalla civiltà comunale al Settecento*, Roma-Bari, Laterza, 1999.
- COSTANTINI D., *La condizione di integrazione o il ritorno dell'assimilazionismo nella legislazione sull'immigrazione*, in ID. (a cura di), *Multiculturalismo alla francese? Dalla colonizzazione all'immigrazione*, Firenze, Firenze University Press, 2009.
- COSTANTINI D. (a cura di), *Multiculturalismo alla francese? Dalla colonizzazione all'immigrazione*, Firenze, Firenze University Press, 2009.
- COSULICH M., *Lingue straniere e lingue minoritarie nell'ordinamento repubblicano*, in *Quaderni regionali*, n. 3, 2012, 133-169.
- COSULICH M., *Minoranze linguistiche e istruzione nell'ordinamento italiano*, in E. CECCHERINI, M. COSULICH (a cura di), *Tutela delle identità culturali, diritti linguistici e istruzione. Dal Trentino-Alto Adige/Südtirol alla prospettiva comparata*, Padova, Cedam, 2012.
- CRAIG G., *The Framework Convention for the Protection of National Minorities and the Development of a "Generic" Approach to the Protection of Minority Rights in Europe?*, in *International Journal on Minority & Group Rights*, n. 17, 2010, 307-325.
- CRIFÒ G., *Civis. La cittadinanza tra antico e moderno*, Roma-Bari, Laterza, 2005.
- CRISAFULLI V., voce *Disposizione (e norma)*, in *Enc. Dir.*, XIII, Milano, Giuffrè, 1964.
- CRISAFULLI V., *La scuola nella Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 1956, 54-72.
- CRISAFULLI V., NOCILLA D., voce *Nazione*, in *Enc. Dir.*, XXVII, Milano, Giuffrè, 1977.
- CUNIBERTI M., *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1997.
- CURRERI S., *Lezioni sui diritti fondamentali*, Torino, Giappichelli, 2012.

- D'AMICO M., *I diritti contesi. problematiche attuali del costituzionalismo*, Milano, FrancoAngeli, 2016.
- D'AMICO M., ABBRACCHIO M.P., *Donne nella scienza*, Milano, FrancoAngeli, 2023.
- D'ANDREA A., *Il Parlamento. Profilo Istituzionale*, Brescia, Promodis Italia Editrice, 1999.
- D'ANDREA L., MOSCHELLA G., RUGGERI A., SAITTA A., *Crisi dello Stato nazionale, dialogo intergiurisprudenziale, tutela dei diritti fondamentali*, Atti delle Giornate di studio svoltesi in Messina, 21-22 novembre 2014, Torino, Giappichelli, 2015.
- D'ASCIA L., *Diritto degli stranieri e immigrazione. Percorsi giurisprudenziali*, Milano, Giuffrè, 2009.
- D'ATENA A., *I nuovi statuti regionali ed i loro contenuti programmatici*, in *Le Regioni*, 3-4, 2007, 399-420.
- D'ORAZIO G., *Lo straniero nella Costituzione italiana (asilo, condizione giuridica, estradizione)*, Padova, Cedam, 1992.
- D'ORSOGNA D., *Diversità culturale, cittadinanza, flussi migratori.*, in *Il diritto dell'economia*, n. 3, 2012, 605-620.
- DAL CANTO F., *Brevi note in tema di rilevanza della questione di costituzionalità dell'art. 14, commi 4 e 5, del T.U. in materia di immigrazione (d.lgs. n. 286 del 1998)*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO (a cura di), *Stranieri tra i diritti*, Torino, Giappichelli, 2001, 63-72.
- DALLA TORRE G., D'AGOSTINO F., *La cittadinanza. Problemi e dinamiche in una società pluralistica*, Torino, Giappichelli, 2000.
- DE FIORES C., *Le radici della Nazione repubblicana. Fondamenti teorici e profili costituzionali*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2019, 53-82.
- DE FIORES C., *Nazione e Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2005.
- DEGRASSI L. (a cura di), *Cultura e istituzioni. La valorizzazione dei beni culturali negli ordinamenti giuridici*, Milano, Giuffrè, 2008.
- DE HAAS H., *Migrazioni. Oltre le ideologie. Dati alla mano*, Torino, Einaudi, 2024.
- DEL CORONA L., *La legge sul cyberbullismo*, in M. D'AMICO, C. SICCARDI (a cura di), *La Costituzione non odia*, Torino, Giappichelli, 2021.
- DEL CORONA L., *Il processo di integrazione europea nelle transizioni verde e digitale*, in *Consulta OnLine*, fasc. spec. 1/2025, 269-281.
- DE MAURO T., *Qualche premessa teorica alla nozione di cultura e bene culturale*, in *Il comune democratico*, n. 10, 1978, 15-22.
- DE MAURO T., *Storia linguistica dell'Italia unita*, Roma-Bari, Laterza, 1963.
- DEMURO G., *Identità linguistica e forma di Stato*, in *Rivista AIC*, 1/2023.
- DE SIERVO U., *Il pluralismo sociale dalla Costituzione repubblicana ad oggi: presupposti teorici e soluzioni nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Il pluralismo sociale nello Stato democratico*, Milano, Vita e pensiero, 1980.
- DE VERGOTTINI G., *Tradizioni costituzionali comuni e Costituzione europea*, in P. MARTINO (a cura di), *Identità Europea e Tutela dei Diritti. Costituzione per l'Europa e interesse Nazionale*, Atti del Seminario della Fondazione Magna Carta Roma, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2005, 33-54.
- DE VERGOTTINI G., *Verso una nuova definizione del concetto di minoranza*, in *Regione e Governo locale*, n. 1-2, 1995, 9-26.

- DI BLASE A. (a cura di), *Convenzioni sui diritti umani e Corti nazionali*, Roma, Roma Tre Press, 2014.
- DI COSIMO G., *Giudici e libertà religiosa*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1, 2024, 11-28.
- DI COSIMO G., *Giudici e politica alle prese con i conflitti multiculturali*, in *Rivista AIC*, 4, 2019, 133-144.
- DOGLIANI M., *Introduzione*, in M. CAVINO, C. TRIPODINA (a cura di), *La tutela dei diritti fondamentali tra diritto politico e diritto giurisprudenziale: "casi difficili" alla prova*, Milano, Giuffrè, 2012.
- DOGLIANI M., *Il volto costituzionale della sicurezza*, in *Astrid Rassegna*, n. 22, 2010, 1-9.
- DOGLIANI M., *Il fascismo degli italiani. Una storia sociale*, Torino, Utet, 2008.
- DOGLIANI M., voce *Interpretazione*, *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006.
- DOGLIANI M., *Il "posto" del diritto costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 1993, 525-544.
- DOSSETTI G., *La Costituzione. Le radici, i valori, le riforme*, Edizioni Lavoro, Roma, 1996.
- DRINÓCZI F., *Constitutional Identity in Europe: The Identity of the Constitution. A Regional Approach*, in *German Law Journal*, vol. 21, n. 2, 2020, 105-130.
- DURANTE M., FLORIDI L., *A legal principles-based framework for AI liability regulation*, in J. MÖKANDER, M. ZOSI (a cura di), *The 2021 year—book of the digital ethics lab*, Berlin, Springer, 2022, 93-112.
- ESPOSITO M., *Ipotesi sulla evoluzione convenzionale del diritto costituzionale italiano*, in A. PACE (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della Rivista "Giurisprudenza costituzionale" per il cinquantesimo anniversario*, Milano, Giuffrè, 2006, 333-361.
- ESPOSITO M., *La costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954.
- ESPOSITO M., VEZZADINI S., *La mediazione interculturale come intervento sociale*, Milano, FrancoAngeli, 2011.
- FABBRINI S., POLLICINO O., *Constitutional identity in Italy: European integration as the fulfilment of the Constitution*, in *EUI LAW Working Papers*, n. 6, 2017, 1-15.
- FACCHI A., *Diritti collettivi, diritti culturali*, in *Contemporanea*, vol. 6, n. 4, 2003, 701-706.
- FACCHI A., *I diritti nell'Europa multiculturale*, Roma-Bari, Laterza, 2001.
- FALANGA M., *Diritto scolastico. Analisi e profilo*, Brescia, Editrice Morcelliana, 2017.
- FAMIGLIETTI G., *Diritti culturali e diritto della cultura. La voce "cultura" dal campo delle tutele a quello della tutela*, Torino, Giappichelli, 2010.
- FANTINI S., *Beni culturali e valorizzazione della componente immateriale*, in *Aedon*, n. 1, 2014, 1-11.
- FAVARO G., *Bilinguismi al plurale: per scelta, per nascita, per migrazione. repertori e pratiche linguistiche nelle scuole e nei servizi educativi per l'infanzia*, in *Italiano LinguaDue*, n. 2, 2020, 288-306.
- FAVARO G., *Radici e sconfinamenti. Autobiografie linguistiche nella migrazione*, in *Italiano Lingua Due*, n. 2, 2020, 317-326.
- FERRAJOLI C.F., *Il diritto all'istruzione dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, in L. RONCHETTI (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 2012, 111-162.

- FERRAJOLI L., *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, Laterza, 1994, 263-293.
- FERRARA P., *Cercando un paese innocente. La pace possibile in un mondo in frantumi*, Roma, Città Nuova, 2023.
- FERRARI M., MATUCCI G., MORANDI M., *La scuola inclusiva dalla Costituzione a oggi. Riflessioni tra pedagogia e diritto*, Milano, FrancoAngeli, 2019.
- FERRARI S., *Comportamenti "eterodossi" e libertà religiosa. I movimenti religiosi marginali nell'esperienza giuridica più recente*, in *Il Foro italiano*, n. 1, 1991, 323-347.
- FOBLETS M., DUNDES RENTELN A. (a cura di), *Multicultural jurisprudence. Comparative perspectives on the cultural defense*, Oxford, Hart Publishing, 2009.
- FOGLIO G., *Dialettica del fascismo: filosofia, politica e diritto di fronte alla crisi del Novecento*, Roma, Aracne, 2012.
- FONER N., DUYVENDAK K., KASINITZ A., *Introduction: superdiversity in everyday life*, in *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 42, n. 1, 2019, 1-16.
- FORNO M., 1945: *l'Italia tra fascismo e democrazia*, Roma, Carocci, 2008.
- FRANCIONI F., *Beni culturali*, in *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006.
- FROSINI T.E., *Gli stranieri tra diritto di voto e cittadinanza*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 17 maggio 2004.
- FUBINI G., *Essere minoranza religiosa in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, settembre 2007.
- FUMAGALLI MERAVIGLIA M., *La valorizzazione del patrimonio culturale nel diritto internazionale*, in L. DEGRASSI (a cura di), *Cultura e istituzioni. La valorizzazione dei beni culturali negli ordinamenti giuridici*, Milano, Giuffrè, 2008, 40-56.
- FURLAN F., *L'uso delle lingue minoritarie nei rapporti delle persone con le pubbliche amministrazioni nelle regioni ad autonomia ordinaria*, in P. BONETTI (a cura di), *L'uso della lingua negli atti e nella comunicazione dei poteri pubblici italiani*, Torino, Giappichelli, 2016, 425-508.
- FUSCO F., *Le minoranze linguistiche attraverso i termini* in E. PISTOLESI, S. SCHWARZE (a cura di), *Vicini/lontani. Identità e alterità nella/della lingua*, Frankfurt, Peter Lang, 2007.
- GAETA F., *Democrazie e totalitarismi dalla prima alla seconda guerra mondiale, 1918-1945*, Bologna, il Mulino, 1982.
- GALBERSANINI C., *Alcune osservazioni sul tema dell'inclusione scolastica degli alunni stranieri alla luce dell'art. 11 del decreto legge n. 71 del 31 maggio 2024*, in *Osservatorio AIC*, fasc. 3, 2025, 75-95.
- GALBERSANINI C., *Per un concetto dialogico di "nazione"*, in *Rivista Scientifica Sophia*, Roma, Città Nuova, n. 1, 2022.
- GALBERSANINI C., *Tutela e valorizzazione della diversità culturale*, in P. BILANCIA (a cura di), *Diritti culturali e nuovi modelli di sviluppo. La nascita dell'osservatorio sulla sostenibilità culturale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2016, 73-83.
- GALBERSANINI C., *Il ruolo delle Regioni e delle Città metropolitane nella società multiculturale: la tutela delle nuove minoranze linguistiche*, in *Centro Studi sul Federalismo*, Research Paper, 2015.
- GALBERSANINI C., *La tutela delle nuove minoranze linguistiche: un'interpretazione evolutiva dell'art. 6 cost.?*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014, 1-15.

- GALLI DELLA LOGGIA E., *La morte della patria. La crisi dell'idea di Nazione tra Resistenza, antifascismo e Repubblica*, Roma-Bari, Laterza, 1996.
- GALLIANI D., *Alla faccia del dialogo ... la Consulta, i giudici, la Corte di Strasburgo, oggi, in la Costituzione.info*, 22 giugno 2017.
- GALLIANI D., PAPA A., *Le basi del diritto della cultura*, Aracne, Roma, 2010.
- GALLO C.E., *La pluralità delle cittadinanze e la cittadinanza amministrativa*, in *Diritto amministrativo*, n. 3, 2002, 481-490.
- GAMBINO S., *Verso la formazione di un diritto comune europeo: metodo comparativo e ricerca costituzionale*, in *Politica del diritto*, n. 1, 2001, 39-55.
- GEERTZ C., *Interpretazione delle culture*, Bologna, il Mulino, 1998.
- GENNUSA M., NINATTI S., *L'Italia e l'Unione Europea*, *Ius publicum Report*, n. 4, 2011.
- GENTILE E., *Né stato né Nazione: italiani senza meta*, Roma-Bari, Laterza, 2010.
- GENTILINI A., *Tendenze della legislazione regionale, statutaria e ordinaria, in tema di migranti*, in L. RONCHETTI (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 2012, 55-110.
- GESTRI M., *Immigrazione e asilo nel diritto dell'Unione europea*, in V. GASPARINI CASARI, G. CORDINI (a cura di), *Il diritto dell'immigrazione. Profili di diritto italiano, Comunitario e internazionale*, I, Modena, Mucchi, 2010.
- GHISALBERTI C., *Stato, Nazione e minoranze tra XIX e XX secolo*, in F. SOFIA, M. TOSCANO (a cura di), *Stato nazionale ed emancipazione ebraica*, Roma, Bonacci, 1992, 27-39.
- GIANFRANCESCO E., *Gli stranieri, i diritti costituzionali e le competenze di Stato e Regioni*, in *Amministrazione in cammino*, 7 maggio 2014.
- GIANNI M., *Riflessioni su multiculturalismo, democrazia e cittadinanza*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 3, 2000.
- GIANNINI M.S., *L'amministrazione pubblica dello Stato contemporaneo*, Padova, Cedam, 1988.
- GIOVANNETTI M., MINICUCCI C., *La tutela delle minoranze storiche e le misure per l'integrazione e la partecipazione politica degli stranieri in Italia*, in P. BONETTI (a cura di), *L'uso della lingua negli atti e nella comunicazione dei poteri pubblici italiani*, Torino, Giappichelli, 2016, 555-570.
- GIOVANNETTI M., ZORZELLA A. (a cura di), *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Milano, FrancoAngeli, 2020.
- GIUBBONI S., *Immigrazione e politiche dell'Unione Europea: dal Trattato di Roma alla Costituzione per l'Europa*, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, n. 2, 2005, 205-221.
- GIUFFRÈ F., *Alle radici dell'ordinamento: la solidarietà tra identità e integrazione*, in *Rivista AIC*, n. 37, 2019, 555-573.
- GIUFFRÈ F., *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2002.
- GIUPPONI T.F., *Stranieri extracomunitari e diritti politici. Problemi costituzionali dell'estensione del diritto di voto in ambito locale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 18 novembre 2006.
- GOLINO E., *Parola di Duce. Il linguaggio totalitario del fascismo*, Milano, Rizzoli, 1994.
- GRANATA A., *Pedagogia delle diversità*, Roma, Carocci, 2016.
- GRANATA A., *Diciottenni senza confini. Il capitale interculturale in Italia*, Roma, Carocci, 2015.
- GRANATA E., *Il senso delle donne per la città*, Torino, Einaudi, 2023. GRECO F.,

- L'interpretazione evolutiva della legge. Un utile strumento per tutti gli studiosi e gli operatori del diritto*, Firenze, L'Autore Libri, 2009.
- GRASSO G., PANZERI L., STEVANATO A., *Migranti, stranieri, cittadini del mondo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025.
- GRILLER S., PAPADOPOULOU A., PUFF R., *National Constitutional Law and European Integration*, Oxford, Hart Publishers, 2001.
- GRIMM D., *Una Costituzione per l'Europa?*, in *Il futuro della Costituzione*, in G. ZAGREBELSKY, G. PORTINARO, J. LUTHER (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Torino, Einaudi, 1996, 356-371.
- GRISOLIA M.C., *La lingua italiana: un valore da tutelare? Problemi e prospettive*, in P. CARETTI, G. MOBILIO (a cura di), *La lingua come fattore di integrazione sociale e politica*, Torino, Giappichelli, 2016.
- GROETHUYSEN S., *Filosofia della Rivoluzione francese*, Milano, Il Saggiatore, 1967.
- GROPPI T., *Multiculturalismo 4.0*, in *Osservatorio AIC*, n. 1, 2018, 1-14.
- GROPPI T., *Il diritto è per l'uomo: quello che i nostri padri e i nostri nonni hanno da dirci (considerazioni su un recente libro di Philippe Sands)*, in *Forum costituzionale*, n. 11, 2017, 1-4.
- GROSSI P., *Mitologie giuridiche della modernità*, Milano, Giuffrè, 2001.
- GROSSO E., *L'integrazione alla francese: tra assimilazione e differenza*, in G. CERRINA FERONI, V. FEDERICO (a cura di), *Società multiculturali e percorsi di integrazione. Francia, Germania, Regno Unito ed Italia a confronto*, Firenze, Firenze University Press, 2017, 65-86.
- GROSSO E., *Cittadini per amore, cittadini per forza: la titolarità soggettiva del diritto di voto nelle Costituzioni europee*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3, 2000, 519-535.
- GROSSO E., voce *Straniero (status costituzionale dello)*, in *Digesto Disc. Pubbl.*, XV, Torino, Utet, 1999, 156-179.
- GROSSO E., *Le vie della cittadinanza*, Padova, Cedam, 1997.
- GUASTINI R., *L'interpretazione dei documenti normativi*, in A. CICU, F. MESSINEO, L. MENGONI, *Trattato di diritto civile e commerciale*, Milano, Giuffrè, 2004.
- GUAZZAROTTI A., *Commento all'art. 6*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, 53-59.
- GUAZZAROTTI A., *Giudici e minoranze religiose*, Milano, Giuffrè, 2001.
- GUELLA A., *La disciplina del sistema scolastico nelle autonomie speciali con "piccole" minoranze, tra plurilinguismi e diritto allo studio in "lingua propria"*, in S. BARONCELLI (a cura di), *Regioni a statuto speciale e tutela della lingua. Quale apporto per l'integrazione sociale e politica?*, Torino, Giappichelli, 2017.
- HABERLE P., *Per una dottrina della Costituzione europea*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 1999, 3-30.
- HABERLE P., voce *Potere costituente (teoria generale)*, in *Enc. Giur.*, XXIII, Roma, Treccani, 1970.
- HABERMAS J., *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, Feltrinelli, Milano, 2002.
- HAYES G., *Nationalism. A Religion*, New York, The Macmillan Company, 1960.
- HOERDER L., MOCH F. (a cura di), *European Migrants. Global and Local Perspectives*, Boston, Northeastern University Press, 1996.

HUNTINGTON S., *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale*, trad. it., Milano, Garzanti, 1997.

IRTI F., *Nichilismo giuridico*, Roma-Bari, Laterza, 2004.

ISIDORI G. (a cura di), *La formazione dell'insegnante inclusivo. Superare i rischi vecchi e nuovi di povertà educativa*, Milano, FrancoAngeli, 2019.

ISMU, *Trentesimo Rapporto sulle migrazioni* (2024), Fondazione ISMU, febbraio 2025.

ISNENGHI M. (a cura di), *I luoghi della memoria*, Roma-Bari, Laterza, 3 voll., 1996-1997.

ISNENGHI M., *L'Italia del fascio*, Firenze, Giunti, 1996.

ISTAT, *Popolazione residente e dinamica della popolazione*, Rapporto anno 2023, dicembre 2024.

JACOBSON G.J., *Constitutional identity*, Cambridge, Harvard University Press, 2010.

JORGES C., SAND I.J., TEUBNER G. (a cura di), *Transnational Governance and Constitutionalism*, Oxford, Hart Publishing, 2004.

KLEIN G., *La politica linguistica del fascismo*, Bologna, il Mulino, 1986.

KOSTORIS R., RIVOSECCI G. (a cura di), *Democrazia e costituzionalismo. In ricordo di Lorenza Carlassare. Atti del Convegno tenutosi il 1° aprile 2023 nell'Aula Magna dell'Università degli Studi di Padova*, Torino, Giappichelli, 2024.

KYMLICKA W., *Multicultural citizenship: a liberal theory of minority rights*, Oxford, Clarendon Press, 1995.

LA PIRA G., *La casa comune. Una Costituzione per l'uomo*, Firenze, Cultura nuove edizioni, 1996.

LAMBERTI A., *Costituzionalismo digitale, poteri delle piattaforme, intelligenza artificiale e democrazia*, in *Consulta online*, vol. 2/2025, 1083-116.

LAMBERTI A., BUDELLI S., *Multimedialità, costituzione e integrazione europea. Prime riflessioni dopo la Legge «Gasparri»*, Perugia, Morlacchi, 2004.

LANCHESTER F., *I 150 anni dell'Unità d'Italia e la dinamica istituzionale italiana tra società civile e classe dirigente*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2011.

LANCHESTER F., *La dottrina costituzionalistica italiana tra il 1948 e il 1954*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico fiorentino*, 1999, 749-785.

LANTSCHNER E., *The OSCE High Commissioner on National Minorities as Norm-setter? Relations Between the Commissioner's Recommendations and the Evolving Interpretation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, in *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Vol. 22, n. 1, 2023, 120-151.

LARICCIA S., voce *Minoranze in Europa*, in *Enc. Dir.*, Agg., Milano, Giuffrè, 2001, 762-774.

LATTANZI G., *La tutela dei diritti delle minoranze in Italia*, Relazione in occasione dell'Incontro di Studio con la Corte Costituzionale del Kosovo, disponibile su www.Corteco.stituzionale.it, 7 giugno 2013.

LEACH E., voce *Cultura/culture*, in *Enc. Einaudi*, IV, Torino, Einaudi, 1978, 238-240.

LIPPOLIS V., *Aderire ai valori della Nazione è il principio fondante dell'essere cittadini*, in *Amministrazione civile*, n. 2, 2008, 16-24.

- LOCCHI M., *L'accordo di integrazione tra lo stato e lo straniero (art. 4-bis T.U. sull'immigrazione n. 286/98) alla luce dell'analisi comparata e della critica al modello europeo di "integrazione forzata"*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2012, 1-14.
- LOCCHI M., *I diritti degli stranieri*, Roma, Carocci, 2011.
- LOMBARDI G., *Saggio sul diritto giurisprudenziale*, Milano, Giuffrè, 1975.
- LOMBARDI G., *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1967.
- LONGO A., *La peculiarità ermeneutica della Costituzione nel tempo: quattro passi su una strada tortuosa*, in *Consulta Online*, 16 ottobre 2014.
- LORENZETTI A., *Il tessuto costituzionale della mediazione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2015.
- LORENZETTI A., *Giustizia riparativa e dinamiche costituzionali. Alla ricerca di una soluzione costituzionalmente preferibile*, Milano, FrancoAngeli, 2018.
- LOSITO B., AGRUSTI G., DAMIANI V., SCHULZ W., *Young Peoples Perceptions of Europe in a Time of Change*, IEA International Civic and Citizenship Education Study 2016 European Report, Berlin, Springer 2018.
- LUCARELLI A., *Populismi e rappresentanza democratica*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020.
- LUCIANI M., *Questioni generali della forma di governo italiana*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2024.
- LUCIANI M., *La dottrina del moto delle costituzioni e vicende della costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2013, 1-18.
- LUCIANI M., *Costituzione, istituzioni e processi di costruzione dell'unità nazionale*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2011, 1-16.
- LUCIANI M., *L'interprete della Costituzione di fronte al rapporto fatto-valore. Il testo costituzionale nella sua dimensione diacronica*, in *Diritto e società*, n. 1, 2009.
- LUCIANI M., *Interpretazione costituzionale e testo della Costituzione. Osservazioni liminari*, in G. AZZARITI (a cura di), *Interpretazione costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2007, 41-50.
- LUCIANI M., *Il diritto di voto agli immigrati: profili costituzionali*, in AA.VV., *Atti del Convegno Partecipazione e rappresentanza politica degli immigrati*, tenutosi a Roma il 21 giugno 1999, a cura della Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, in *www.cestim.it*.
- LUCIANO A., DEMARTINI M., RICUCCI R., *L'istruzione dopo la scuola dell'obbligo. Quali percorsi per gli alunni stranieri?*, in G. ZINCONI (a cura di), *Immigrazione: segnali di integrazione. Sanità, scuola e casa*, Bologna, il Mulino, 2009.
- LUPO A., *La nozione positiva di patrimonio culturale alla prova del diritto globale*, in *Aedon Rivista di arti e diritto online*, n. 2, 2019.
- LUTHER J., *El derecho a la memoria como derecho cultural del hombre en democracia*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 89, 2010, 45-76.
- LUTHER J., *Le frontiere dei diritti culturali in Europa*, in G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione europea*, Roma-Bari, Laterza, 2003, 226-235.
- MACDONALD R., JOHNSTON D. (a cura di), *Towards World Constitutionalism. Issues in the legal Ordering of the World Community*, Leiden, Nijhoff, 2005.
- MACIOCE F., *Legal Pluralism, Ethno-Cultural Accomodation, and the Interpretation of Rights*, in *Rivista di filosofia del diritto*, n. 2, 2015, 381-403.
- MALFATTI S., *La legge di tutela delle minoranze linguistiche: le prospettive ed i problemi ancora aperti*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2001, 111-121.

- MANCA L., *L'immigrazione nel diritto dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2003.
- MANCINI S., *Minoranze autoctone e Stato. Tra composizione dei conflitti e storia*, Milano, Giuffrè, 1996.
- MANCINI S., *Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti*, Torino, Giappichelli, 1994.
- MANCINI S., *Art. 4 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1975, 199-276.
- MANZELLA A., *Elogio dell'Assemblea*, Modena, Mucchi, 2020.
- MANZETTI V., *Il patrimonio culturale immateriale tra ordinamento internazionale, europeo e nazionale. Spunti dall'esperienza spagnola*, in *Nomos*, n. 3, 2018, 1-22.
- MARAZZINI C., *Le parole della libertà. La lingua dello Statuto Albertino*, in F. BAMBI (a cura di), *Un secolo per la Costituzione (1848-1948). Concetti e parole nel lessico costituzionale italiano*, Firenze, Accademia della Crusca, 2012.
- MARAZZINI C., *L'ordine delle parole. Storie di vocabolari italiani*, Bologna, il Mulino, 2009.
- MARCHETTI G., *Il "principio fondamentale ambientalista" nella prospettiva multilivello e il suo impatto sull'assetto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2025.
- MARCHETTI G., *La portata innovativa degli artt. 9 e 41 Cost.: un'interpretazione Eu orientata*, in L. CASSET, F. FABRIZZI, A. MORRONE, F. SAVASTANO, A. STERPA (a cura di), *Scritti di memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024.
- MARCHETTI M.C., *Valori e identità nell'Unione europea: un nuovo cleavage attraverso l'Europa?*, in *Forum SP/Dialoghi sull'Europa*, 17 dicembre, 2023.
- MARCONI G., CANCELLIERI A. (a cura di), *Immigrazione e welfare locale nelle città metropolitane*, Milano, FrancoAngeli, 2022.
- MARELLA M.R., *Il fondamento sociale della dignità umana. Un modello costituzionale per il diritto europeo dei contratti*, in AA.VV., *Studi in onore di Nicolò Lipari*, I, Milano, Giuffrè, 2008.
- MARIANELLI M., *Onotologia della relazione*, Roma, Città Nuova, 2008.
- MARITAIN J., *Umanesimo integrale*, trad. it., Torino, Borla, 1967.
- MARKO J., *The Law and Politics of Diversity Management: A Neo-Institutional Approach*, in *European Yearbook of Minority Issues*, n. 6, 2009. MARKO J., CONSTANTIN A. (a cura di), *Minority protection by multiple diversity governance. Law, ideology, and politics in European Perspective*, London, Routledge, 2019.
- MARTINELLI C., *Il modello di integrazione della Gran Bretagna*, in G. CERRINA FERONI, V. FEDERICO (a cura di), *Società multiculturali e percorsi di integrazione. Francia, Germania, Regno Unito ed Italia a confronto*, Firenze, Firenze University Press, 2017.
- MARTINICO G., *Comparazione giuridica e forme di produzione normativa nel pensiero di A. Pizzorusso*, in *DPCE online*, n. 2, 2021, 1-41.
- MARTINO P. (a cura di), *Identità Europea e Tutela dei Diritti. Costituzione per l'Europa e interesse Nazionale*, Atti del Seminario della Fondazione Magna Carta Roma, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2005.
- MASCIOTTA C., *La tutela delle minoranze linguistiche tra Stati Uniti e Canada: due esperienze giuridiche a confronto*, Torino, Giappichelli, 2018.
- MASSA PINTO I., *Costituzione e fraternità. Una teoria della fraternità conflittuale: "come se" fossimo fratelli*, Napoli, Jovene, 2011.

- MASTROMARINO A., *Formazioni culturali e conflitti identitari. Oltre l'accomodamento per esercitare il pensiero complesso*, Relazione al XXXIX Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Università degli Studi di Salerno, 2024 (versione provvisoria).
- MASTROMARINO A., *Stato e memoria. Riflessioni a margine della celebrazione del giorno della memoria*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2022, 64-77.
- MATUCCI G., *Dall'inclusione all'universalizzazione. Itinerari di sviluppo della Scuola nella Costituzione*, in ID. (a cura di), *Diritto all'istruzione e inclusione sociale. La scuola «aperta a tutti» alla prova della crisi economica*, Milano, FrancoAngeli, 2019.
- MATUCCI G., RIGANO F. (a cura di), *Costituzione e istruzione*, Milano, FrancoAngeli, 2016.
- MAZZINA P., *Nuove prospettive del diritto di difesa*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2011.
- MAZZUCATO, *La mediazione nel sistema penale minorile*, in B. BARBERO AVANZINI (a cura di), *Minori, giustizia penale e intervento dei servizi*, Milano, FrancoAngeli, 1998.
- MEDDA-WINDISCHER R., *Integration of new and old minorities in Europe: different or similar policies and indicators?*, in *Integrim online papers*, n. 2, 2015, 1-49.
- MEDDA-WINDISCHER R., *Nuove minoranze, Immigrazione tra diversità culturale e coesione sociale*, Padova, Cedam, 2010.
- MEDDA-WINDISCHER R., *Old and New Minorities: Reconciling Diversity and Cohesion: A Human Rights Model for Minority Integration*, Baden-Baden, Nomos, 2008.
- MEDDA-WINDISCHER R., BOUTLER F., MALLOY T. (a cura di), *Extending Protection to Migrant Populations in Europe*, London, Routledge, 2020.
- MEER N., MODOOD T., ZAPATA-BARRERO R. (a cura di), *Multiculturalism and Interculturalism: Debating the dividing lines*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2016.
- MELICA S., *Lo straniero extracomunitario. Valori costituzionali e identità culturale*, Torino, Giappichelli, 1996.
- MENEGATTO G., *Papa Giovanni, lo "Stato del valore umano" di Aldo Moro e la Costituzione*, in M. BERTOLISSI (a cura di), *Lettera enciclica di Giovanni XXIII Pacem in terris. Costituzioni e Carte dei diritti*, Napoli, Jovene, 2023.
- MERCANDANTE F., *Nazione e basta. Il governo Meloni e le radici di una strategia comunicativa*, in *Econopoly*, 23 gennaio 2023.
- MERKER N., *Il sangue e la terra*, Roma, Editori Riuniti, 2001.
- MERUSI F., *Significato e portata dell'art. 9 della costituzione*, in AA.VV., *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale: scritti in onore di C. Mortati*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1977, 793-821.
- MERUSI F., *sub art. 9*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Società Editrice del Foro italiano, 1975, 434-460.
- MEZZANOTTE M., *Il diritto di voto degli immigrati a livello locale, ovvero la necessità di introdurre una expansive citizenship*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1 novembre 2012.
- MEZZETTI L. (a cura di), *Principi costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2011.
- MEZZETTI L., *Principi costituzionali e forma dell'Unione*, in P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2019.
- MICCÙ R., *Proteggere la democrazia, rinnovare il contratto sociale europeo*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2014, 1-15.

- MICELI V., *Lo Stato e la Nazione nei rapporti fra il diritto costituzionale e il diritto internazionale*, Cellini, Firenze, 1890.
- MILANI G., *Ius linguae e status civitatis: verso un nuovo paradigma della cittadinanza italiana?*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2, 2019, 95-113.
- MODUGNO F., *Interpretazione giuridica*, II ed., Padova, Cedam, 2012.
- MODUGNO F., *Unità e indivisibilità della Repubblica come principio*, in *Diritto e società*, n. 1, 2011, 191-207.
- MODUGNO F., *La dicotomia "Stato ordinamento"- "Stato soggetto" nel pensiero dei tre maestri*, in Esposito, Crisafulli, Paladin. *Tre costituzionalisti nella cattedra padovana. Atti del Convegno di Padova*, 19-21 giugno 2003, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.
- MORELLI A., *Il principio personalista nell'era dei populismi*, in *Consulta Online*, n. 2, 2019, 359-369.
- MORELLI A., *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 20 aprile 2015.
- MORELLI A., TRUCCO L. (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 2014.
- MORI P., *Il primato dei valori comuni dell'Unione europea*, in *DUE*, vol. 26, n. 1, 2021, 73-92.
- MORIN E., *La sfida della complessità* (nuova edizione), Milano, Le Lettere, 2017.
- MORIN E., *Dialogo: l'identità umana e la sfida della convivenza*, Milano, Scheiwiller, 2003.
- MOROZZO DELLA ROCCA P. (a cura di), *Immigrazione e cittadinanza. Profili normativi e orientamenti giurisprudenziali*, Torino, Utet, 2007.
- MORRONE A., *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2015, 303-324.
- MORRONE A., *Multiculturalismo e Stato costituzionale*, in AA.VV., *Istituzioni, dinamiche e diritto*, Torino, Giappichelli, 2005.
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, Padova, Cedam, 1975.
- MORTATI C., *La rilevanza giuridica del concetto di Nazione*, in C. MORTATI, *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana. Raccolta di scritti*, vol. IV, Milano, Giuffrè, 1972.
- MOSELEY C., *Atlas of the World's Languages in Danger*, Parigi, UNESCO, 2010.
- MOUNIER E., *Il personalismo*, Roma, A.V.E. (Anonima Veritas Editrice), 2004.
- MOUNIER E., *Rivoluzione personalista e comunitaria*, trad. it., Milano, Edizioni di Comunità, 1955.
- MOUNK Y., *La trappola identitaria*, Milano, Feltrinelli, 2024.
- NASCIMBENE B., *La cittadinanza: un rinnovato interesse per i profili di diritto interno, internazionale ed europeo* in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 1, 2023, 1-5.
- NASCIMBENE B., *Asilo e statuto di rifugiato*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Atti del XXIV Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti svoltosi a Cagliari, 16-17 ottobre 2009, Napoli, Jovene, 2010, 281-332.
- NASCIMBENE B., *Diritto degli stranieri*, Padova, Cedam, 2004.
- NASCIMBENE B., *La condizione giuridica dello straniero. Diritto vigente e prospettive di riforma*, Padova, Cedam, 1997.
- NEGRI A., *Il potere costituente. Saggio sulle alternative del moderno*, Roma, Manifestolibri, 2002.

- NEUMANN F., *Lo Stato democratico e lo Stato autoritario*, Bologna, il Mulino, 1973.
- NICO A. (a cura di), *L'Unione europea e i diritti abbandonati*, Napoli, Esi, 2016.
- NINATTI S., *Dalle tradizioni costituzionali comuni all'identità costituzionale il passo è breve? Riflessioni introduttive*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 31, 2019, 102-116.
- NORA P., *Les Lieux de Mémoire*, 3 vol., Paris, Gallimard, 1984-1992.
- NUSSNBAUM M., *Coltivare l'umanità. I classici, il multiculturalismo, l'educazione contemporanea*, Roma, Carocci, 2006.
- OGGIANU S., *La disciplina pubblica delle attività artistiche e culturali nella prospettiva del federalismo*, Torino, Giappichelli, 2012.
- OLIVITO E., *Giudici e legislatori di fronte alla multiculturalità*, in M. CAVINO, C. TRIPODINA (a cura di), *La tutela dei diritti fondamentali tra diritto politico e diritto giurisprudenziale: 'casi difficili' alla prova*, Milano, Giuffrè, 2011.
- ONIDA V., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, in *Diritto e società*, n. 3-4, 2009, 537-555.
- ORGAD L., *Illiberal liberalism. Cultural restrictions on migration*, in *The American journal of comparative law*, vol. 58, n. 1, 2010, 53-108.
- ORGAD L., *The cultural defense of Nation*, Oxford, Oxford University Press, 2015.
- ORIOLES V., *Nuove minoranze. Come cambia lo spazio comunicativo*, in E. PISTOLESI (a cura di), *Atti del Convegno organizzato dall'Istituto Gramsci del Friuli Venezia Giulia con il patrocinio dell'Università degli Studi di Trieste* (Trieste 6-7 ottobre 2006), Trieste, Istituto Gramsci del Friuli Venezia Giulia, 2007.
- ORIOLES V., *Le minoranze linguistiche. Profili sociolinguistici e quadro dei documenti di tutela*, Roma, Il Calamo, 2003.
- OROFINO M., *La tutela dell'ambiente nella costruzione della società digitale*, in *Astrid Rassegna*, n. 4, 2024, 1-25.
- OROFINO M., *Il Digital Service Act tra continuità (solo apparente) ed innovazione*, in F. PIZZETTI, S. CALZOLAIO, A. IANNUZZI, E. LONGO, *La regolazione europea della società digitale*, Torino, Giappichelli, 2024, 134-174.
- OROFINO M., *Profili costituzionali delle comunicazioni elettroniche nell'ordinamento multilivello*, Milano, Giuffrè, 2008.
- OROFINO M., CAVAGGION G., *Lingua e Costituzione: l'irrompere dei linguaggi algoritmici*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2023.
- OROFINO M., PIZZETTI F.G., *Privacy, Minori e cyberbullismo*, Torino, Giappichelli, 2018.
- ORTEGA VELÁSQUEZ E., *Minority rights for immigrants: from multiculturalism to civic participation*, in *Mexican Law Review*, 2017, 103-126.
- OSCE, *Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies*, November 2012.
- PACE A., *Una proposta: introdurre il référé legislatif*, in *Questione giustizia*, n. 6, 2003, 1105-1111.
- PACE A., *Riflessioni su multiculturalismo, democrazia e cittadinanza*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1, 2000, 3-34.
- PACE A. (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della Rivista "Giurisprudenza costituzionale" per il cinquantesimo anniversario*, Milano, Giuffrè, 2006.
- PALADIN L., *Saggi di Storia Costituzionale*, Bologna, il Mulino, 2008.
- PALADIN L., *Valori nazionali e principio di unità della Repubblica nella Costituzione*

- italiana, in S. BARTOLE (a cura di), *Saggi di storia costituzionale*, Bologna, il Mulino, 2008.
- PALADIN L., *Il principio di eguaglianza*, Milano, Giuffrè, 1965.
- PALERMO F., *Alla ricerca della società inclusiva. Il contributo della dottrina comparatistica alla tutela delle minoranze "deboli" e all'inclusione delle diversità nelle società contemporanee*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. spec., nov. 2024.
- PALERMO F., *Quanto è morbido il soft law? La tutela non giurisdizionale dei diritti delle minoranze nelle aree geogiuridiche europee*, in *Diritti comparati*, n. 1, 2022, 74-94.
- PALERMO F., *Deconstructing Myths. What's in the debate on extending the scope of minority rights and policies to immigrants?*, in R. MEDDA WINDISCHER, C. BOUTLER, T. MALLOY (a cura di), *Extending Protection to Migrant Populations in Europe*, London, Routledge, 2020, 16-36.
- PALERMO F., *Articolo 6*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. I, Bologna, il Mulino, 2018, 53-57.
- PALERMO F., *Participation, Federalism, and Pluralism: Challenges to Decision Making and Responses by Constitutionalism*, in C. FRAENKEL-HAEBERLE, S. KROPP, F. PALERMO, K.P. SOMMERMAN (a cura di), *Citizen Participation in Multi-Level Democracies*, Leiden, Nijhoff, 2015, 31-47.
- PALERMO F., *Legal Solutions to Complex Societies: The Law of Diversity*, in E.J. RUIZ VIEYTEZ, R. DUNBAR (a cura di), *Human Rights and Diversity: New Challenges for Plural Societies*, Bilbao, University of Deusto, 2007, 63-82.
- PALERMO F., ROTHER P., *Drafting laws on national minorities. Theoretical and practical reflections*, in P.B. DONATH, A. HEGER, M. MALKMUS, O. BAYRAK (a cura di), *Der Schutz des Individuums durch das Recht: Festschrift für Rainer Hofmann zum 70. Geburtstag*, Berlin, Geburtstag, 2023.
- PALERMO F., WOELK J., *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, III ed., Milano, Wolters Kluwer, 2021.
- PALERMO F., WOELK J., *From Minority Protection to a Law of Diversity? Reflections on the Evolution of Minority Rights*, in *European Yearbook of Minority Issues 2003/2004*, Vol. 3, Leiden, Nijhoff, 2005, 5-13.
- PALICI DI SUNI E., *Immigrati come nuove minoranze? Le ragioni del no*, in P. BONETTI (a cura di), *L'uso della lingua negli atti e nella comunicazione dei poteri pubblici italiani*, Torino, Giappichelli, 2016, 645-650.
- PALICI DI SUNI E., *Intorno alle minoranze*, Torino, Giappichelli, 1999.
- PALICI DI SUNI E., *L'uso della lingua materna tra tutela delle minoranze e parità di trattamento nel diritto comunitario*, Nota a Corte giust., causa C274/96, *Procedimenti penali contro Horst Otto Bickel e Ulrich Franz*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 1, 1999, 171-175.
- PALICI DI SUNI E., voce "Minoranze", in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. IX, Torino, Utet, 1994.
- PALMA L., *Del principio di nazionalità*, Milano, Editori della Biblioteca Utile, 1867.
- PANARELLO A., *L'educazione all'intercultura e alla sostenibilità. Le politiche dell'Unione Europea e dell'Unesco*, Roma, Carocci, 2012.
- PANEBIANCO A., *Che cosa unisce l'Italia*, in *Corriere della Sera*, 18 novembre 2010.
- PANUNZIO S., *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, Napoli, Jovene, 2005.

- PANUNZIO S., *Popolo, Nazione, Stato. Esame giuridico*, Firenze, “La Nuova Italia” Editrice, 1920.
- PANZERA C., *La cittadinanza come diritto e come problema nello stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2024, 19-35.
- PANZERI L., *La tutela delle minoranze linguistiche nella Repubblica delle autonomie*, Milano, Giuffrè, 2016.
- PANZERI L., *The Linguistic Question in the Multicultural State: The Italian Case*, in *DPCE*, n. 4, 2016, 1145-1166.
- PAOLOZZI F., *Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di sicurezza pubblica*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 4, 2011, 887-912.
- PAPA A., PIZZETTI F.G., SCUTO F. (a cura di), *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio: Scritti in onore di Paola Bilancia*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2022.
- PAPARELLA E., *Accesso alla cittadinanza e seconde generazioni dell'immigrazione* in F. ANGELINI, M. BENVENUTI, A. SCHILLACI (a cura di), *Le nuove frontiere del diritto dell'immigrazione: integrazione, diritti, sicurezza*, Napoli, Jovene, 2011, 353-360.
- PARISI M., *Ateismo, neutralità dell'istruzione pubblica e pluralismo delle opzioni formative*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1, 2011, 127-146.
- PARSI M., *Cittadinanza e identità costituzionale europea*, Bologna, il Mulino, 2001.
- PASTORE F., *Abbattere la “frontiera più interna” con una riforma delle regole che sia nel segno dell'inclusione*, in *Amministrazione civile*, n. 6, 2008, 42-51.
- PATRONI GRIFFI A., *I diritti dello straniero tra Costituzione e politiche regionali*, in L. CHIEFFI (a cura di), *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Padova, Cedam, 1999.
- PATRUNO L., *L'elasticità della Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2012.
- PERLINGIERI P., *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, Napoli, Jovene, 1972.
- PEZZINI B., *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Atti del XXIV Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Cagliari, 16-17 ottobre 2009, Napoli, Jovene, 2010.
- PICIOCCHI C., *La salute interculturale*, in S. BAGNI, M.C. LOCCHI, C. PICIOCCHI, A. RINELLA (a cura di), *Interculturalismo – Lessico comparato*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2024, 595-607.
- PIERGIGLI V., *Rileggendo l'opera di Alessandro Pizzorusso sulle minoranze linguistiche: le “nuove minoranze” tra identità e integrazione*, in *Nomos*, n. 1, 2024, 1-14.
- PIERGIGLI V., *Lingue e minoranze: tra eguaglianza, identità e integrazione*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2020, 131-164.
- PIERGIGLI V., *Costituzione italiana: art. 6*, Roma, Carocci, 2017.
- PIERGIGLI V., *La Costituzione italiana delle minoranze linguistiche tra principi consolidati, riforme mancate e prossime sfide*, in *Revista d'estudis autonòmics i federals*, n. 26, 2017, 165-206.
- PIERGIGLI V., *Le minoranze linguistiche storiche nell'ordinamento italiano: quale futuro di fronte alle politiche per l'immigrazione e l'internazionalizzazione?*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2015, 2-34.
- PIERGIGLI V., *Integrazione linguistica e immigrazione. Approcci e tendenze nel diritto comparato europeo*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2013, 1-25.
- PIERGIGLI V., *Commento all'art. 6*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006.

- PIERGIGLI V., *Lingue minoritarie e identità culturali*, Milano, Giuffrè, 2001.
- PIERGIGLI V., *La tutela delle minoranze linguistiche in Italia. Problemi e prospettive*, in *Rivista de llengua i dret*, n. 7, 1986, 75-86.
- PINELLI C., *Diritto di essere se stessi* e “pieno sviluppo della persona umana”, in *Rivista AIC*, n. 4, 2021, 308-328.
- PINELLI C., I “nuovi italiani” e lo spazio della politica costituzionale, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2, 2013, 37-47.
- PINELLI C., *Il dibattito sull'interpretazione costituzionale fra teoria e giurisprudenza*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. III, Napoli, Jovene, 2004.
- PISTOLESI E. (a cura di), *Lingua Scuola e Società. I nuovi bisogni comunicativi nelle classi multiculturali*, in *Atti del Convegno organizzato dall'Istituto Gramsci del Friuli Venezia Giulia con il patrocinio dell'Università degli Studi di Trieste* (Trieste 6-7 ottobre 2006), Trieste, Istituto Gramsci del Friuli-Venezia Giulia, 2007.
- PISTOLESI E., SCHWARZE S. (a cura di), *Vicini/lontani. Identità e alterità nella/della lingua*, Frankfurt, Peter Lang, 2007.
- PIZZETTI F., *Il gioco non valeva la candela: il prezzo pagato è troppo alto*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015, 37-40.
- PIZZETTI F., *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Torino, Giappichelli, 1998.
- PIZZETTI F., CALZOLAIO S., IANNUZZI A., LONGO E., *La regolazione europea della società digitale*, Torino, Giappichelli, 2025.
- PIZZETTI F.G., *L'Europa dei diritti in trasformazione*, in *Notizie di Politeia*, n. 40, 2024, 139-144.
- PIZZETTI F.G., *The robot Sophia as a “new citizen” of Saudi Arabia: what about granting legal personhood, “citizenship” ed eventually dignity to non-human entities with artificial intelligence?*, in *Notizie di Politeia*, 2019.
- PIZZETTI F.G., *Articolo 22 della Costituzione*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. I: *Principi fondamentali e Parte I – Diritti e doveri dei cittadini*, Bologna, il Mulino, 2018, 165-171.
- PIZZETTI F.G., *Sostenibilità culturale e ragionevolezza scientifica nelle scelte “biogiuridiche”: spunti di riflessione*, in P. BILANCIA (a cura di), *Diritti culturali e nuovi modelli di sviluppo*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2016, 93-102.
- PIZZETTI F.G., *Integrazione europea*, in L. CUOCOLO (a cura di), *Il ricostituente 2011. Cronache dalla Costituzione vivente*, Egea, Milano, 2011, 70-80.
- PIZZETTI F.G., *Alle frontiere della vita: Il testamento biologico tra valori costituzionali e promozione della persona*, Milano, Giuffrè, 2008.
- PIZZETTI F.G., *Il ruolo del giudice nell'ordinamento complesso*, Milano, Giuffrè, 2003.
- PIZZOLATO F., *Il principio costituzionale di fraternità. Itinerario di una ricerca a partire dalla Costituzione italiana*, Roma, Città Nuova, 2012.
- PIZZOLATO F., *A proposito di fraternità cristiana e fraternità giuridica*, in AA.VV., *Scritti in onore di Angelo Mattioni*, Milano, Vita e Pensiero, 2011, 541-550.
- PIZZOLATO F., *Dal personalismo alla fraternità: fondamenti e condizioni per una solidarietà pubblica*, in A. MARZANATI, A. MATTIONI (a cura di), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Roma, Città Nuova, 2007, 45-70.
- PIZZORUSSO A., *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, il Mulino, 2010.

- PIZZORUSSO A., *Minoranze e maggioranze*, Torino, Giappichelli, 1993.
- PIZZORUSSO A., *Problemi giuridici dell'uso delle lingue in Italia con particolare riferimento alla situazione delle minoranze linguistiche non riconosciute*, Bologna, il Mulino, 1977.
- PIZZORUSSO A., voce *Minoranze etnico-linguistiche*, in *Enc. Dir.*, XXVI, Milano, Giuffrè, 1976.
- PIZZORUSSO A., Art. 6, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Società Editrice del Foro italiano, 1975.
- PIZZORUSSO A., *Il pluralismo linguistico in Italia fra Stato nazionale e autonomie regionali*, Pisa, Pacini, 1975.
- PIZZORUSSO A., *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Milano, Giuffrè, 1967.
- POGGESCHI G., voce *Diritti linguistici (la lingua come strumento del diritto e la lingua quale oggetto della regolamentazione giuridica)*, in *Digesto Disc. Pubbl.*, Agg., Torino, Utet, 2015.
- POGGESCHI G., *I diritti linguistici. Un'analisi comparata*, Roma, Carocci, 2010.
- POGGI A., *La Repubblica e l'istruzione: alla ricerca del sistema nazionale* in *Diritto costituzionale*, n. 3, 2021, 125-137.
- POGGI A., *Per un «diverso» stato sociale. La parabola del diritto all'istruzione nel nostro Paese*, Bologna, il Mulino, 2019.
- POGGI A., Art. 34, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, Utet, 2006.
- POLACCHINI F., *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bologna, Bologna University Press, 2016.
- POLACCHINI F., *I doveri inderogabili di solidarietà*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Diritti e doveri*, Torino, Giappichelli, 2013.
- POLLICINO O., *Corti europee e allargamento dell'Europa: evoluzioni giurisprudenziali e riflessi ordinamentali*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, n. 1, 2009, 679-758.
- POLLICINO O., DUNN P., *Intelligenza artificiale e democrazia: opportunità e rischi di disinformazione e discriminazione*, Milano, Egea Editore, Università Bocconi, 2024.
- PORENA D., *Il problema della cittadinanza. Diritti, sovranità e democrazia*, Torino, Giappichelli, 2011.
- PORTES A., VICKSTROM E., *Diversity, Social Capital, and Cohesion*, in *Annual Review of Sociology*, n. 37, 2011.
- PRODI R., *Europa: un mito necessario*, in *Rivista Città Nuova*, Roma, Città Nuova, 2019.
- PRODI R., *L'Europa e il futuro: porte chiuse o porte aperte?*, *Lectio Magistralis*, Convegno *Albania e Italia: una partnership per l'Europa*, Tirana 21 ottobre 2014.
- PRODI R., *Roma: l'Europa è l'unione delle minoranze*, in *Il Mattino*, 19 settembre 2010.
- PRODI R., *Una unione di minoranze*, Relazione tenuta nell'ambito del Seminario "Europa: contro l'antisemitismo, per una Unione di diversità" a Bruxelles il 19 febbraio 2004.
- PULCINI E., *La cura del mondo. Paura e responsabilità nell'età globale*, Torino, Bollati-Boringhieri, 2001.
- PUTNAM R., *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon & Schuster, 2001.
- RAFFAELLI S., *I nomi delle vie*, in M. ISNEGHI (a cura di), *I luoghi della memoria. Simboli e miti dell'Italia unita*, Roma-Bari, Laterza, 1996, 550-556.
- RAFFAELLI S., *La lingua filmata. Didascalie e dialoghi nel cinema italiano*, Firenze, Le Lettere, 1992.

- RAFFAELLI S., *Parlare fascista: lingua del fascismo, politica linguistica del fascismo*, Genova, Centro ligure di storia sociale, 1984.
- RAFFAELLI S., *Le parole proibite. Purismo di Stato e regolamentazione della pubblicità in Italia (1812-1945)*, Bologna, il Mulino, 1983.
- REHG K.L., CAMPBELL L. (a cura di), *The Oxford handbook of endangered Languages*, Oxford University Press, 2018.
- RENAN E., *Cos'è una Nazione? E altri saggi*, Roma, Donzelli, 1993.
- RESCIGNO F., *Il diritto di asilo*, Roma, Carocci, 2011.
- RESCIGNO G.U., *Interpretazione costituzionale e positivismo giuridico* in G. AZZARITI (a cura di), *Interpretazione costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2017, 17-39.
- RESCIGNO G.U., *Lavoro e Costituzione*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2009, 21-56.
- RESCIGNO G.U., *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1997, 37-42.
- RICCI L., *La lingua dell'impero. Comunicazione, letteratura e propaganda nell'età del colonialismo italiano*, Roma, Carocci, 2005.
- RICOEUR P., *La persona*, Brescia, Morcelliana, 2006.
- RIMOLI F., *Profili costituzionali della tutela del patrimonio culturale*, in E. BATTELLI, B. CORTESE, A. GEMMA, A. MASSARO (a cura di), *Patrimonio culturale. Profili giuridici e tecniche di tutela*, Roma, RomaTre Press, 2017, 91-114.
- RINGELHEIM J., *Diritto e diversità culturale. La scienza giuridica di fronte alla sfida del pluralismo*, in *Ragion pratica*, n. 1, 2011, 95-128.
- RODIO R.G., *Alcune riflessioni sulle formazioni sociali intermedie nelle Costituzioni contemporanee*, in L. LIPPOLIS (a cura di), *La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo verso il duemila*, E.S.I., Napoli, 2001.
- RODOTÀ S., *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, Laterza, 2014.
- ROMANO S., *Interpretazione evolutiva*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, Giuffrè, 1947.
- RONCHETTI L. (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 2012.
- RONCHETTI L., *La cittadinanza sostanziale tra Costituzione e residenza: immigrati nelle regioni*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2012.
- ROPELATO D., *Democrazia intelligente*, Roma, Città Nuova, 2008.
- ROSINI M., TOMASI M., *Le legge regionale tra integrazione dei cittadini stranieri e "frantumazione" dei diritti sociali*, in *Diritti regionali*, 2020, 418-462.
- ROSSI E., *L'estensione della tutela delle minoranze linguistiche storiche alle altre minoranze: un'ipotesi di lavoro*, in R. TONIATTI (a cura di), *Minoranze autoctone e altre minoranze*, Trento, Università degli Studi di Trento, 2022.
- ROSSI E., *Minoranze etnico-linguistiche*, in *Archivio giuridico*, nn. 2-3, 1993, 263 ss.
- ROSSI E., BIONDI DAL MONTE F., VRENNA M. (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, il Mulino, 2013.
- ROUSSEAU D., *Il patrimonio costituzionale europeo: condizione di un diritto costituzionale europeo*, in *Il Federalista*, anno XXXIX, n. 2, 1997.
- ROUSSEAU J.J., *Essai sur l'origine des langues*, in *Ouvres Complètes*, II, Paris, 1873.
- ROY O., *L'appiattimento del mondo*, Milano, Feltrinelli, 2024.

- RUGGERI A., *I principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale tra interpretazioni storicamente orientate e revisioni a finalità espansiva*, in *Consulta Online*, n. 2, 2022, 580-598.
- RUGGERI A., *Appunti per uno studio su memoria e Costituzione*, in ID., *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti*, XIII, Studi dell'anno 2019, Torino, Giappichelli, 2020.
- RUGGERI A., *Cittadini, immigrati e migranti, alla prova della solidarietà*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2, 2019, 1-32.
- RUGGERI A., *Corte costituzionale, Corti europee, giudici comuni: le aporie di una costruzione giurisprudenziale in progress e a geometria variabile*, in *Consulta Online*, n. 3, 2018, 548-57.
- RUGGERI A., *Dopo Taricco: identità costituzionale e primato della Costituzione o della Corte costituzionale?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2018, 1-21.
- RUGGERI A., *Eguaglianza, solidarietà e tecniche decisorie nelle più salienti esperienze della giustizia costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2017, 1-30.
- RUGGERI A., *Il principio di solidarietà alla prova del fenomeno migratorio*, in *Consulta Online*, n. 3, 2017, 445-459.
- RUGGERI A., *Una Costituzione ed un diritto costituzionale per l'Europa unita*, in P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2014.
- RUGGERI A., *Il diritto all'istruzione (temi e problemi)*, in *Rivista giuridica della scuola*, n. 6, 2008, 769-778.
- RUGGERI A., *Struttura e dinamica delle tradizioni costituzionali nella prospettiva dell'integrazione europea*, in *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, n. 7, 2003, 373-399.
- RUGGIU I., *Costituzione e multiculturalismo. L'estensibilità delle norme costituzionali su lingua e cultura agli immigrati*, in R. TONIATTI (a cura di), *Minoranze autoctone e altre minoranze*, Trento, Università degli Studi di Trento, 2022, 56-65.
- RUGGIU I., *Il giudice antropologo e il test culturale*, in *Questione giustizia*, n. 1, 2017.
- RUGGIU I., *Il giudice antropologo e il test culturale*, Relazione al Convegno "Il Multiculturalismo e le Corti", Roma, 2-3 ottobre 2015, Biblioteca giuridica della Corte di Cassazione, 2015.
- RUGGIU I., *Il giudice antropologo. Costituzione e tecniche di composizione dei conflitti multiculturali*, Milano, FrancoAngeli, 2012.
- RUOTOLO M., *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, Relazione presentata al Convegno *I diversi volti della sicurezza*, svoltosi presso l'Università degli Studi di Milano-Bicocca il 4 giugno 2009.
- RUSCONI G.E., *Se cessiamo di essere una Nazione: tra etnodemocrazie regionali e cittadinanza europea*, Bologna, il Mulino, 1993.
- RUSSO SPENA M., CARBONE V., *A misura di integrazione. L'accordo ed il Piano per l'integrazione nel sistema delle politiche migratorie*, in ID. (a cura di), *Il dovere di integrarsi. Cittadinanze oltre il logos multiculturalista*, Roma, Armando, 2014.
- SACCO F., *Note sulla dignità umana nel "diritto costituzionale europeo"*, in S.P. PANUNZIO, *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, Napoli, Jovene, 2005.
- SADURSKY W., *Constitutionalization of the EU and the Sovereignty concerns of the new accession States: the role of the Charter of Fundamental rights*, in *EUI Working Paper Law*, n. 11, 2003.

- SALAZAR C., *“Tutto scorre”: riflessioni su cittadinanza, identità e diritti alla luce dell’insegnamento di Eraclito*, in *Politica del diritto*, n. 3, 2001, 373-408.
- SALERNO F., *Le minoranze nazionali dal Congresso di Vienna ai trattati di pace dopo la seconda guerra mondiale*, in *Rivista internazionale dei diritti dell’uomo*, 1992, 63-101.
- SALMONI F., *Unità nella diversità o diversità nell’unità? I concetti di identità nazionale e identità costituzionale e il dialogo simulato tra Corte di giustizia e Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2019, 531-547.
- SANDULLI A., *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, il Mulino, 2003.
- SANTERINI M., *Crisi della democrazia e competenze civiche a scuola*, Bologna, il Mulino, 2021.
- SANTERINI M., *Educazione, religioni e cittadinanza*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1, 2016, 41-54.
- SANTERINI M., *Le seconde generazioni tra integrazione ed esclusione*, in *Libertà Civili*, n. 1, 2011, 20-29.
- SANTERINI M., *Educare alla cittadinanza. La pedagogia e le sfide della globalizzazione*, Roma, Carocci, 2001.
- SANTERINI M., CUCINIELLO A., PASTA S., *Studenti musulmani a scuola: pluralismo, religioni e intercultura*, Roma, Carocci, 2020.
- SANTERINI M., REGGIO P., *Formazione interculturale: teoria e pratica*, Milano, Unicopli, 2007.
- SANTORO-PASSARELLI F., *I beni della cultura secondo la Costituzione*, in AA.VV., *Studi per il XX Anniversario dell’Assemblea costituente*, Firenze, Vallecchi, 1969.
- SAPORITO L., *Per un diritto europeo dell’immigrazione*, Torino, Giappichelli, 2008.
- SARACENO C., SARTOR N., SCIORTINO G. (a cura di), *Stranieri e disuguali. Le disuguaglianze nei diritti e nelle condizioni di vita degli immigrati*, Bologna, il Mulino, 2013.
- SARTORETTI C., *Multiculturalismo e immigrazione in Europa. Spunti di riflessione*, in *federalismi.it*, n. 21, 2012, 1-28.
- SARTORI G., *Pluralismo, multiculturalismo e estranei*, Milano, Rizzoli, 2002.
- SAULLE M.R., *L’immigrazione e l’asilo nell’Europa allargata*, in M.R. SAULLE (a cura di), *L’Europa tra Costituzione, asilo e migrazione*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2004.
- SAVERIO M.S., *Statuto costituzionale dei beni culturali*, Milano, Giuffrè, 2002.
- SAVONA F., *Diritti culturali e società “glocale”: una questione di riconoscimento o di giustizia sociale?*, in *Sociologia del diritto*, n. 3, 2009, 21-38.
- SCACCIA G., DE LUNGO D., *Il diritto di asilo*, in F. RIMOLI (a cura di), *Immigrazione e integrazione*, Napoli, Jovene, 2014.
- SCARLATTI P., *Costituzionalismo multilivello e questione democratica nell’Europa del dopo-Lisbona*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2012, 1-17.
- SCHMITT C., *Le categorie del «politico»: saggi di teoria politica*, Bologna, il Mulino, 1984.
- SCHULZ W., *Becoming Citizens in a Changing World*, IEA International Civic and Citizenship Education Study, 2016 International Report, Berlin, Springer, 2018.
- SCODITTI E., *La costituzione senza popolo: Unione europea e Nazioni*, Bari, Dedalo, 2001.
- SCUTO F., *Pressioni migratorie e confini europei: quali prospettive?*, in P. CARAFFINI, F. M. GIORDANO (a cura di), *L’Unione europea nel XXI Secolo. Profili e prospettive dell’integrazione europea*, Special ISSUE DE Europa – European and Global Studies Journal, 2025, 231-250.

- SCUTO F., *La dimensione sociale della costituzione economica nel nuovo contesto europeo*, Torino, Giappichelli, 2022.
- SCUTO F., *Immigrazione irregolare e diritti fondamentali nella lente di Strasburgo*, in J.M. PORRAS RAMIREZ (a cura di), *La inclusión de los migrantes en la Unión Europea y España. Estudios de sus derechos*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2021.
- SCUTO F., *Le difficoltà dell'Europa di fronte alla sfida dell'immigrazione: superare il "Sistema Dublino"*, in *Centro Studi sul Federalismo - Research Papers*, 2017, 1-18.
- SCUTO F., *Diritti culturali e multiculturalismo nello Stato costituzionale*, in P. BILANCIA (a cura di), *Diritti culturali e nuovi modelli di sviluppo. La nascita dell'osservatorio sulla sostenibilità culturale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2016.
- SCUTO F., *Lo status giuridico dello straniero*, in P. BILANCIA, E. DE MARCO (a cura di), *L'ordinamento della Repubblica*, II ed., Padova, Cedam, 2015.
- SCUTO F., *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell'immigrazione irregolare*, Milano, Giuffrè, 2012.
- SEN A., *Identità e violenza*, trad. it., Roma-Bari, Laterza, 2006.
- SETTEMBRINI L., THEMELLY M. (a cura di), *Ricordanze della mia vita*, Milano, Fabbri, 1961.
- SIEYES E., CERRONI U. (a cura di), *Che cos'è il terzo Stato ?*, Roma, Editori Riuniti, 1992.
- SIGONA N., *I confini del "problema zingari". Le politiche dei campi nomadi in Italia*, in T. CAPONIO, A. COLOMBO (a cura di), *Stranieri in Italia. Migrazioni globali, integrazioni locali*, Bologna, il Mulino, 2005.
- SIMONINI A., *Il linguaggio di Mussolini*, Milano, Bompiani, 1978.
- SMEND R., *Costituzione e diritto costituzionale*, trad. it., Milano, Giuffrè, 1988.
- SOFIA F., TOSCANO M. (a cura di), *Stato nazionale ed emancipazione ebraica*, Roma, Bonacci, 1992.
- SORRENTINO F., *Brevi riflessioni sui valori e sui fini dell'Unione nel progetto di costituzione europea*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2003, 809-816.
- SPADARO A., *Italia, Patria, Nazione, Paese, Stato, Repubblica: il soggetto è lo stesso, ma i termini sono "sempre" fungibili, ossia sinonimi in senso stretto?*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2023, 103-116.
- STAIANO S., *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo*, in *Federalismi.it*, n. 21, 2008, 1-33.
- STAIANO S. (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Torino, Giappichelli, 2006.
- STIPO M., voce *Minoranze etnico-linguistiche*, I) *Diritto pubblico*, in *Enc. Giur.*, XX, Roma, Treccani, 1990.
- STRAZZARI D., *Integrazione linguistica e immigrazione in ordinamenti composti plurilingue. Tendenze dal diritto comparato europeo*, in *Le Regioni*, n. 4, 2015, 857-902.
- TARELLO G., *L'interpretazione della legge*, Milano, Giuffrè, 1980.
- TARLI BARBIERI G., *Criticità e prospettive di riforma della disciplina del voto degli italiani all'estero*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2022, 145-168.
- TAYLOR C., *Interculturalism or multiculturalism?*, in *Philosophy & Social Criticism*, 38, nn. 4-5, 2012, 413-423.
- TEGA D., *Lavori in corso. Le questioni in materia di diritti fondamentali tra incidente di*

- costituzionalità e rinvio pregiudiziale*, in C. PADULA (a cura di), *Una nuova stagione creativa della corte co-stituzionale?*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020.
- TONDI DELLA MURA V., *La solidarietà come compimento della democrazia*, in UNIONE GIURISTI CATTOLICI ITALIANI (a cura di), *Democrazia: incontri e scontri*, 2024.
- TONIATTI R. (a cura di), *La rappresentanza delle minoranze linguistiche*, Trento, Università degli Studi di Trento, Facoltà di Giurisprudenza, 2023.
- TONIATTI R., *Minoranze autoctone e "altre" minoranze: premesse per una riflessione sullo status costituzionale delle comunità di immigrati*, in ID. (a cura di), *Minoranze autoctone e altre minoranze*, *Minoranze autoctone e altre minoranze*, Trento, Università degli Studi di Trento, 2022, 10-28.
- TONIATTI R., *La tutela delle minoranze linguistiche nello spazio costituzionale europeo*, in P. CARROZZA, V. MESSERINI, R. ROMBOLI, E. ROSSI, A. SPERTI, R. TARCHI (a cura di), *Minoranze e maggioranze nella democrazia pluralista*, Pisa, Pisa University Press, 2020.
- TONIATTI R., *Los derechos del pluralismo cultural en la nueva Europa*, in *Revista Vasca de Administración Publica*, n. 58, 2000, 17-48.
- TONIATTI R., voce *Minoranze (diritti delle)*, in *Enc. delle Scienze sociali*, Roma, Treccani, 1996.
- TONIATTI R., *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, in P. BONAZZI, M. DUNNE (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologna, il Mulino, 1994.
- TORBISCO N., *Il dibattito sui diritti collettivi delle minoranze culturali*, in *DPCE*, n. 1, 2001, 117-137.
- TORCHIA L., *Una Costituzione senza Stato*, in *Diritto pubblico*, n. 2, 2001, 405-456.
- TORRE A., *Cittadinanza, immigrazione e condizione degli stranieri nel Regno Unito*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, II, 2003, 781-799.
- TORRETTA P., *Diritti fondamentali e protezione delle "istanze collettive di diversità": il caso delle minoranze linguistiche*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2, 2014, 695-734.
- TOSCANO M., *Le minoranze di razza, di lingua e di religione nel diritto internazionale*, Torino, F.lli Bocca, 1931.
- TOSO F., *Patrimoni linguistici e lingue minoritarie: la prospettiva europea e quella italiana*, in *Annali della Facoltà di Lingue e Letterature Straniere*, Università di Sassari, n. 5, 2005, 115-124.
- TOURAINÉ A., *Eguaglianza e diversità. I nuovi compiti della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 1997.
- TRIPKOVIC B., *Constitutional Identity*, in ID. (a cura di), *The Metaethics of Constitutional Adjudication*, Oxford, Oxford University Press, 2017.
- TRIPODINA C., *L'argomento originalista nella giurisprudenza costituzionale in materia di diritti fondamentali*, in *Archivio di diritto e storia*, 2007, 1-46.
- TROILO S., *Tutti per uno o uno contro tutti? Il diritto all'istruzione e all'integrazione scolastica dei disabili nella crisi dello Stato sociale*, Milano, Giuffrè, 2021.
- TRUCCARI F., *Nazione*, Roma-Bari, Laterza, 2000.
- TSAGOURIAS N. (a cura di), *Transnational constitutionalism. International and European Models*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.
- TYLOR R., *Il concetto di cultura. I fondamenti teorici della scienza antropologica*, trad. it., Torino, Einaudi, 1975.

- VACCA A., *Rights to use minority languages in the public administration and public institutions. Italy, Spain and the UK*, Torino, Giappichelli, 2017.
- VALLAT P. (a cura di), *Mémoires de patrimoines*, Paris, L'Harmattan, 2008.
- VERONESI P., *Sulle tracce dei concetti di Nazione e di Unità nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2011, 313-335.
- VERONESI P., *Il concetto di unità nazionale e le sue implicazioni*, in A. PUGIOTTO (a cura di), *Per una consapevole cultura costituzionale. Lezioni magistrali*, Napoli, Jovene, 2013.
- VERTOVEC S., *Taking around super-diversity*, in *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 42, n. 1, 2019.
- VERTOVEC S., *Super-diversity and its Implications*, in *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 30, n. 6, 2007.
- VICO G., *Scienza Nuova seconda* (1730), in *Tutte le opere di Giambattista Vico*, Milano, Mondadori, 1957.
- VIGEVANI G.E., *I media di servizio pubblico nell'età della rete. Verso un nuovo fondamento costituzionale, tra autonomia e pluralismo*, Torino, Giappichelli, 2018.
- VIOLINI L., *Cultura e culture. Gli scenari, le prospettive*, in *Annuario 2019, Eguaglianza e discriminazione nell'epoca contemporanea*, Atti del XXXIV Convegno annuale AIC, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, 361-407.
- VIOLINI L., *La dignità umana nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in P. GIAN-
NITI (a cura di), *Commentario del Codice civile e codici collegati Scialoja-Branca-Gal-
gano*, Bologna, Zanichelli, 2015, 597-611.
- VIPIANA P., *La democrazia deliberativa a livello regionale*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 1/2028, 1-27.
- WEILER J.H.H., WIND M. (a cura di), *European Constitutionalism beyond the State*, Cam-
bridge and New York, Cambridge University Press, 1999.
- WOELK J., *Il rispetto della diversità: la tutela delle minoranze linguistiche*, in C. CASONATO
(a cura di), *Lezioni sui principi fondamentali della Costituzione*, Torino, Giappichelli,
2010, 177-198.
- WOELK J., GUELLA F., PELACANI G. (a cura di), *Modelli di disciplina dell'accoglienza
nell'“emergenza immigrazione”. La situazione dei richiedenti asilo dal diritto internazio-
nale a quello regionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016.
- WOELK J., PENASA S., GUELLA F. (a cura di), *Minoranze linguistiche e pubblica ammini-
strazione. Il problema dei piccoli numeri: modello trentino e esperienze comparate*, Pa-
dova, Cedam, 2014.
- ZAGREBELSKY G., *La virtù del dubbio*, Roma-Bari, Laterza, 2007.
- ZAGREBELSKY G. (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione europea*, Roma-Bari, La-
terza, 2003.
- ZAGREBELSKY G., MARCENÒ V., *Giustizia costituzionale*, Bologna, il Mulino, 2012.
- ZAGREBELSKY G., PORTINARO G., LUTHER J. (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, To-
rino, Einaudi, 1996.
- ZAMAGNI S., ZAMAGNI NEGRI V., *La cooperazione*, Bologna, Il Mulino, 2008.
- ZANETTI F., *Telematica e intercultura. Le differenze culturali nelle contraddizioni del vil-
laggio globale*, Bergamo, Edizioni Junior, 2002.

ZANGHÌ C., *Le minoranze. Storia semantica di un'idea*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, n. 1, 1992.

ZANON N., *Un diritto fondamentale alla sicurezza?*, in *Diritto penale e processo*, n. 11, 2019.

ZANZUCCHI M., *Manuale di giornalismo dialogico*, Roma, Città Nuova, 2025.

ZINCONI G., *Da sudditi a cittadini: le vie dello Stato e le vie della società civile*, Bologna, il Mulino, 1992.

Finito di stampare nel mese di ottobre 2025
nella Stampatre s.r.l. di Torino
Via Bologna, 220

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

COLLANA DI STUDI SCIENTIFICI

Per i tipi Giuffrè

1. S. Dossi, E. Giunchi, F. Montessoro (a cura di), *L'Asia tra passato e futuro. Scritti in ricordo di Enrica Collotti Pischel*, Milano, 2014.
2. M.N. Bugetti, *La risoluzione extragiudiziale del conflitto coniugale*, Milano, 2015.
3. G. Marchetti, *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, Milano, 2016.

Per i tipi Giappichelli

4. M. Valenti, *La questione del Sahara occidentale alla luce del principio di autodeterminazione dei popoli*, Torino, 2017.
5. L. Ammannati, R. Cafari Panico (a cura di), *I servizi pubblici: vecchi problemi e nuove regole*, Torino, 2018.
6. E. Giunchi, C. Ponti (a cura di), *Le armi nel mondo contemporaneo. Temi scelti su proliferazione, regimi di controllo e disarmo*, Torino, 2019.
7. L. Marotti, *Il doppio grado di giudizio nel processo internazionale*, Torino, 2019.
8. S. Dominelli, G.L. Greco (a cura di), *I mercati dei servizi fra regolazione e governance*, Torino, 2019.
9. S. Lanni (a cura di), *Sostenibilità globale e culture giuridiche comparate, Atti del Convegno SIRD, Milano, 22 aprile 2022*, Torino, 2022.
10. L. Ammannati, A. Canepa (a cura di), *La finanza nell'età degli algoritmi*, Torino, 2023.
11. J. Benarafa, *Il takaful oltre il legal transplant. L'etica islamica di fronte al rischio assicurativo*, Torino, 2024.
12. G. Marchetti, *Il "principio fondamentale ambientalista" nella prospettiva multilivello e il suo impatto sull'assetto costituzionale*, Torino, 2024.
13. L. Ammannati, A. Canepa, G.L. Greco, U. Minneci (a cura di), *Mercati finanziari e transizione digitale. Una tassonomia*, Torino, 2025.
14. G. Greco, *Le sentenze pregiudiziali "ostative" della Corte di giustizia*, Torino, 2025.
15. C. Galbersanini, *La tutela delle nuove minoranze nella Costituzione pluralista*, Torino, 2025.

