

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

SCUOLA DI DOTTORATO IN SCIENZE GIURIDICHE

CURRICULUM IN DIRITTO COSTITUZIONALE

CICLO XXVIII

TUTELA E VALORIZZAZIONE
DELLA DIVERSITÀ CULTURALE
NELLA COSTITUZIONE PLURALISTA

IUS/08

Dott.ssa Chiara Galbersanini

Matr. n. R10179

Tutor: Chiar. ma Prof.ssa Paola Bilancia

Coordinatore del dottorato: Chiar. ma Prof.ssa Lorenza Violini

A.A. 2014/2015

INDICE SOMMARIO

CAPITOLO I

RAPPORTI TRA DIVERSITÀ CULTURALE E ORDINAMENTO COSTITUZIONALE: QUADRO GENERALE

	<i>pag.</i>
1. Definizione dell'oggetto di indagine: la diversità culturale, tra minoranze storiche e nuove minoranze	1
2. Tutela e valorizzazione della diversità culturale: la prospettiva costituzionale adottata	9
a) Diversità culturale di matrice multiculturalista	9
b) Diversità culturale di matrice pluralista	13
3. Breve premessa metodologica: l'interpretazione evolutiva delle disposizioni costituzionali	14

PARTE PRIMA

LA TUTELA DELLA DIVERSITÀ CULTURALE DI MATRICE PLURALISTA: LE MINORANZE LINGUISTICHE STORICHE

CAPITOLO II

I MODELLI DI TUTELA DELLA DIVERSITÀ CULTURALE DI MATRICE PLURALISTA

1. Modelli di tutela e forme di Stato nell'esperienza italiana	19
2. La tutela delle minoranze nello Stato liberale	22
a) L'idea di Nazione	22
b) Unità di lingua e cultura nell'Italia post-unitaria	27
c) Lo Statuto Albertino: un regime di deroga della tutela della diversità linguistica e culturale	30
3. La negazione di ogni forma di tutela nell'esperienza dello Stato autoritario	34
a) La soppressione di ogni forma di tutela del pluralismo culturale e linguistico in nome dell'interesse superiore della Nazione	36
4. Tutela della diversità culturale nella forma di Stato democratico-pluralista	40
5. Principio pluralista e principio di tutela delle minoranze linguistiche	41
6. Nazione, identità e Costituzione	45

CAPITOLO III

IL PRINCIPIO DI TUTELA DELLE MINORANZE LINGUISTICHE NELL' ORDINAMENTO COSTITUZIONALE ITALIANO

1. Il principio di tutela delle minoranze linguistiche e la discrezionalità del legislatore nella scelta dei destinatari della tutela	50
2. Il dibattito in sede di assemblea costituente: da principio riferito all'autonomia regionale a principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale	52
3. L'utilità di una disposizione espressamente riferita alla tutela delle minoranze e la caratterizzazione su base linguistica	57
4. Il ritardo nell'intervento del legislatore: l'art. 6 Cost. come norma direttiva ad efficacia differita	60
5. La definizione delle minoranze suscettibili di tutela nella giurisprudenza della Corte Costituzionale: le minoranze linguistiche riconosciute	66
6. Le minoranze linguistiche storiche: la legge n. 482 del 1999 e le criticità in merito alla determinazione dei soggetti titolari di protezione	71
7. Le minoranze rimaste escluse dalla tutela	79

PARTE SECONDA

TUTELA DELLA DIVERSITÀ CULTURALE DI MATRICE MULTICULTURALISTA: LE NUOVE MINORANZE

CAPITOLO IV

LA TUTELA DELLE NUOVE MINORANZE LINGUISTICHE

1. Le nuove minoranze: un'interpretazione evolutiva dell'art.6 Cost.	84
2. Interpretazioni originaliste ed evolutive dell'art. 6 Cost. fra giurisprudenza e dottrina costituzionale	89
3. Il superamento della cittadinanza come elemento costitutivo della nozione di minoranza	95
4. Le minoranze come formazioni sociali	101
5. La diffusività della protezione	105

CAPITOLO V

LA TUTELA DELLA DIVERSITÀ CULTURALE COME VALORE CONDIVISO DALL'INTERA COMUNITÀ

1. La tutela della diversità culturale: dalla protezione di una minoranza a valore condiviso dall'intera comunità	110
2. La sentenza <i>Chapman</i> della Corte europea dei diritti dell'uomo	115
3. Il rispetto dei diritti delle minoranze come "valore" su cui si fonda l'ordinamento europeo	118

CAPITOLO VI

DALL'IDEA DI "NAZIONE CULTURALMENTE OMOGENEA" ALLA "NAZIONE DIALOGICA"

1. Un superamento del modello di integrazione "multiculturalista"	125
2. Un modello di gestione del multiculturalismo orientato verso l'assimilazionismo?	128
3. L'intervento delle Regioni nella gestione del multiculturalismo	134
4. L'integrazione in termini di interazione fra culture	142
5. Il dialogo interculturale come strumento di gestione del multiculturalismo	146
6. Dall'idea di "nazione culturalmente omogenea" alla nazione dialogica" ...	151
a) L'elemento di coesione ed unità della comunità politica	154
b) Politiche interculturali e ordine pubblico	157
c) L'appartenenza alla comunità politica: un superamento del principio di <i>ius sanguinis</i> per l'acquisizione della cittadinanza	160
7. Il diritto all'identità personale in chiave interculturale	168
8. La difesa dell'unità linguistico-culturale nello Stato post-moderno	172

CAPITOLO VII

RECENTI EVOLUZIONI IN MATERIA DI TUTELA DELLE MINORANZE LINGUISTICHE

1. Recenti novità in materia di rappresentanza delle minoranze linguistiche in Parlamento	177
2. Recenti sviluppi in materia di tutela delle minoranze linguistiche a seguito del riordino delle funzioni tra Province e Città metropolitane previsto dalla legge 7 aprile 2014, n.56	179
<i>Considerazioni conclusive</i>	184
<i>Bibliografia</i>	191

CAPITOLO I

**RAPPORTI TRA DIVERSITÀ CULTURALE
E ORDINAMENTO COSTITUZIONALE:
QUADRO GENERALE**

1. *Definizione dell'oggetto dell'indagine: la diversità culturale, tra minoranze storiche e nuove minoranze.*

Il concetto di diversità culturale, così come quello di cultura, costituisce il principale oggetto di studio delle scienze antropologiche, tanto che, come autorevolmente affermato, l'assenza di diversità culturale determinerebbe la fine della disciplina stessa¹.

Lontana dall'essere un concetto univoco², la nozione di diversità culturale ha assunto diverse definizioni, a seconda dell'epoca storica, nonché dell'area geografica in cui il paradigma della "cultura" e, con esso, quello di

¹ M. CALLARI, M. CERUTI, T. PIEVANI, *Pensare la diversità. Per un'educazione alla complessità umana*, Roma, Meltemi, 2000. Cfr. Sullo stesso tema C.N. CANCLINI, *Culture ibride*, Guerini, Milano, 1998; C. BOTTI (a cura di), *Le etiche della diversità culturale*, Firenze, Le Lettere, 2013; U. HANNERZ, *La diversità culturale*, Bologna, Il Mulino, 2001; R. CIMA, *Abitare la diversità culturale. Pratiche di mediazione culturale: un percorso fra territorio e istituzioni*, Roma, Carocci, 2005. Cfr. anche United Nations development programme, *La libertà culturale in un mondo di diversità*, Rosenberg & Sellier, 2004.

² La stessa antropologia ammette di non sapere realmente fin dove arriva la cultura né di comprendere "bene come la cultura lavora", cfr. U.

diversità culturale sono stati declinati³.

Tuttavia, il concetto di diversità culturale, senza dubbio molto esteso e caratterizzato, sicuramente, da una profonda complessità, interpella anche altre discipline, compresa la scienza del diritto e, in particolare, il diritto costituzionale⁴.

Di più: proprio la questione della diversità culturale, sebbene non nuova⁵, ha assunto negli ultimi anni una certa intensità in relazione al nostro ordinamento costituzionale, a causa dell'evoluzione della società in senso multiculturale: "In Italia, come negli altri Paesi dell'Europa occidentale, la popolazione si è notevolmente diversificata sul piano religioso e culturale soprattutto a causa dell'immigrazione (...). L'uniformazione del modello di Stato-Nazione non ha impedito che in molti paesi sopravvivero minoranze

³ Anche se il termine cultura "è stato analizzato in un infinito numero di libri ed articoli, esiste ancora una grande incertezza riguardo al suo impiego - gli antropologi usano questa nozione in modi fundamentalmente diversi". E ancora: il concetto di cultura "è così universale nella sua caratterizzazione e così esteso nella sua formulazione che gli studiosi hanno sempre più concentrato la loro attenzione su aspetti particolari" della cultura: esisterebbero, infatti, più di centocinquanta definizioni del termine. Esisterebbero più di centocinquanta definizioni del concetto di cultura Aa.Vv., *Il concetto di cultura. I fondamenti teorici della scienza antropologica*, Torino, Einaudi, 1970, p. 43 e ss.

⁴ V. BALDINI, *Multiculturalismo*, Milano, CEDAM, 2012. Cfr. anche A.A. V.V., M.C. BARUFFI (a cura di), *Cittadinanza e diversità culturale nello spazio europeo*, Milano, Cedam, 2010.

⁵ V. ANGIOLINI, *Diritto costituzionale e società multiculturali*, XXX Convegno annuale AIC, Roma 2015 in *Rivista AIC*, n. 4/2015.

religiose o linguistiche”.⁶

Una parte della dottrina ha, pertanto, messo in luce il problema, per il diritto costituzionale, “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”⁷.

“Come garantire ad individui dalle fedi, dalle origini e dalle appartenenze diverse, la libertà di vivere secondo le loro convinzioni e custodire il loro patrimonio culturale (...) assicurando al tempo stesso la costruzione di un sentimento di cittadinanza comune?”⁸.

Interrogativi, questi, che interpellano non solo l’ordinamento costituzionale italiano, ma anche quello di altri Paesi europei, poiché, senza dubbio, la gestione della diversità culturale risulta, da una prospettiva attuale, ancora irrisolta.

Per altro, l’ordinamento costituzionale italiano, a differenza di altri Paesi Europei, come la Francia o la Gran Bretagna, già abituati ad ricevere flussi migratori provenienti da Paesi extra-europei, si trova a dover gestire una diversità culturale che è del tutto nuova e sconosciuta nella storia del nostro Paese.

⁶ V. BALDINI, *Multiculturalismo*, cit., pag. 7.

⁷ V. ANGIOLINI, *Diritto costituzionale e società multiculturali*, XXX Convegno annuale AIC, cit.

⁸ V. BALDINI, *Multiculturalismo*, cit., pag. 8.

Mentre, infatti, sia Francia che Gran Bretagna, così come altri Paesi europei, hanno già elaborato dei “modelli” di gestione della diversità culturale, legati ad un passato di tradizione coloniale, il nostro Paese si trova ad affrontare un fenomeno nuovo.

Se, infatti, fino all’entrata in vigore della Costituzione, in assenza dei flussi migratori che hanno interessato il nostro Paese negli ultimi trent’anni⁹, le minoranze esistenti sul territorio si concentravano soprattutto nelle Regioni di confine, ed erano denominate “minoranze storiche” o “nazionali”¹⁰ a causa di una presenza relativamente lunga sul territorio e circoscritta ad alcune aree geografiche, oggi esistono minoranze sconosciute alla tradizione e rispetto alle quali una parte della dottrina¹¹ ha elaborato la nozione di nuove minoranze linguistiche o nuove comunità alloglotte¹².

⁹ Per dati aggiornati sul fenomeno dell’immigrazione cfr. *XXIV Rapporto Immigrazione Caritas e Migrantes*, 2015, disponibile alla pagina web http://www.caritasitaliana.it/home_page/area_stampa/00005865_XXIV_Rapporto_Immigrazione_Caritas_e_Migrantes.html

¹⁰ D. VERGOTTINI, *Verso una nuova definizione del concetto di minoranza*, in *Regione e Governo locale*, Bologna, Maggioli, 1995; P. COMANDUCCI, *Quali minoranze? Quali diritti?* in VITALE (a cura di), *Diritti umani e diritti delle minoranze*, Milano, Feltrinelli, 2000.

¹¹ I criteri utilizzati nell’individuazione delle nuove minoranze linguistiche da parte dei sociologi non riguardano solo l’utilizzo di una lingua comune nel gruppo di appartenenza, ma diversa da quella della maggioranza: sono criteri di tipo socioculturale. Cfr. D. VERGOTTINI, *Verso una nuova definizione del concetto di minoranza*, cit.

¹² Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Verso una nuova definizione del concetto di minoranza*, cit. Dello stesso autore, *Multiculturalismo, minoranze linguistiche ed immigrazione*, in T. BONAZZI e M. DUNE (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società*

Si tratta di quei gruppi di individui provenienti da Paesi extra-europei che condividono una lingua, una cultura e spesso anche una religione diverse da quelle della maggioranza e la cui presenza sul territorio del nostro Paese risulta ormai stabile, tanto da poter riscontrare la presenza di vere e proprie comunità di connazionali che si trovano fuori dal Paese d'origine¹³, nonché di cosiddette seconde e terze generazioni¹⁴.

Mentre, allora, le minoranze storiche in Italia si sono distinte

multiculturali, Bologna, Il Mulino, 1994, 237 e ss. In particolare, tale termine è più ampio del concetto di migrante, poiché fa riferimento non soltanto alla prima generazione, ma anche ai loro discendenti che, spesso, sono nati nel Paese d'immigrazione e che, dunque, non possono essere chiamati, per definizione, migranti. Cfr. sul tema, R. MEDDA-WINDISCHER, *Nuove minoranze*, Padova, Cedam, 2010; V. ORIOLES, 'Nuove minoranze'. *Come cambia lo spazio comunicativo*, in *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), a cura di E. PISTOLESI, Trieste, Istituto Gramsci del Friuli Venezia Giulia (Atti dell'Istituto Gramsci del Friuli Venezia Giulia 10), 2007, pp. 69-77.

¹³ R. MEDDA-WINDISCHER, *Nuove minoranze*, cit.

¹⁴ Alcuni immigrati di prima generazione non sono solo integrati a livello economico ma anche sociale, e appartengono, talvolta, ad associazioni che rappresentano e curano gli interessi di una specifica minoranza linguistico-culturale o religiosa. In aggiunta, spesso, la presenza di tali minoranze sul territorio è divenuta permanente, e i ricongiungimenti hanno favorito la formazione di nuclei familiari stabili sul territorio. Infine, le cosiddette seconde generazioni sono, ormai, parte del tessuto sociale e culturale: basti constatare come sia cambiata la composizione degli studenti interna alle classi, dove la presenza di bambini o ragazzi provenienti da paesi extra-europei o nati da genitori che non possiedono la cittadinanza italiana è rilevante. Cfr. A. GRANATA, *Sono qui da una vita. Dialogo aperto con le seconde generazioni*, Roma, Carocci, 2011.

soprattutto per l'utilizzo di una lingua diversa da quella della maggioranza, ma da un punto di vista culturale appaiono piuttosto omogenee rispetto alla cultura dominante, condividendone, per altro, gli elementi identitari nazionali, la diversità culturale delle nuove minoranze appare estranea alla cornice identitaria nazionale. Questo è dovuto al fatto che, spesso, gli individui appartenenti alle nuove minoranze non solo non hanno un'origine italiana, ma non condividono nemmeno quegli elementi storici, culturali e politici propri dell'identità nazionale.

In altri termini, la diversità culturale delle nuove minoranze è legata al fenomeno del multiculturalismo¹⁵, che, nel nostro Paese, è da intendersi prevalentemente associato alla presenza di vari gruppi etnolinguistici diversi da quello maggioritario¹⁶ che, a seguito dei fenomeni migratori degli ultimi

¹⁵ E. GROSSO, *Nuovi temi e tecniche della comparazione giuridica*, Relazione presentata al XX Colloquio biennale dell'Associazione Italiana di Diritto Comparato, Urbino, 18-20 giugno 2009, dove l'A. afferma che "Il termine «multiculturalismo» evoca un universo di problemi di vasta portata, e coinvolge una serie di riferimenti a diversi settori delle scienze sociali, all'interno delle quali esso è utilizzato nei significati più eterogenei". Per uno studio approfondito sul tema, cfr. W. KYMLICKA, *Multicultural Citizenship: a liberal theory of Minorityrights*, Oxford University Press, Oxford, 1995, dove si sottolinea che negli Stati Uniti, invece, per ragioni storiche e politiche, il termine *multiculturale* ha un'accezione più ampia 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. Vedi anche M. GIANNI, *Riflessioni su multiculturalismo, democrazia e cittadinanza* in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2000, n. 3.

¹⁶ Sulla base alle più recenti stime di fonte ISMU si giunge a quantificare in 5,4 milioni la stima della popolazione straniera presente in Italia al 1°

trent'anni, hanno modificato la composizione etnica, linguistica e culturale della nostra società¹⁷.

Una parte della dottrina ha già affermato la necessità di riconoscere il multiculturalismo come questione giuridica¹⁸. In particolare il multiculturalismo sarebbe distinto dal pluralismo e rivelerebbe la condizione di “forme di pluralismo culturale diverse tra loro, ciascuna delle quali rappresenta una sfida distinta dalle altre”¹⁹.

Allora, se quella delle “vecchie minoranze” potrebbe essere definita

gennaio 2012, per il 95% proveniente da Paesi a forte pressione migratoria e per circa il 90% dei casi con dimora abituale (residenti) in un comune italiano, mentre sono 245.000 coloro che soggiornano regolarmente in Italia senza risultare iscritti in alcuna anagrafe (regolari non residenti). Cfr. Fondazione ISMU, Rapporto sulle migrazioni, 2012

http://www.integrazionemigranti.gov.it/ricerche/Documents/ismu%202012/Ismu_Rapporto%20nazionale%20%20Aggiornamenti%20giugno%202013_def.pdf

¹⁷ Vedi P. BILANCIA, *Società multiculturale: i diritti delle donne nella vita familiare*, in in Scritti in onore di A. Loiodice, Cacucci Editore, Bari, 2012, dove l’A. sottolinea come “Le società occidentali sono in gran parte diventate multiculturali per i massivi e, spesso, fuori controllo, flussi d’immigrazione che, a partire dalla metà del XX secolo si sono vieppiù intensificati.”, p. 1. Vedi anche L.MANCINI, “*Società multiculturale e diritto italiano. Alcune riflessioni*”, in *Quad. dir. pol. eccl.*, n. 1/2000, dove emerge come “Il dibattito sul multiculturalismo nel nostro Paese è senza dubbio fortemente collegato alla questione migratoria. Si comincia a parlare dell'Italia come di una società multiculturale e della necessità di costruire una politica di riconoscimento delle identità nel momento in cui la presenza di persone immigrate si fa socialmente visibile e si pone come nuova e impegnativa sfida all'ordinamento giuridico”, p. 1.

¹⁸ V. BALDINI, *Multiculturalismo*, cit.

¹⁹ ZAGREBELSKY, *La virtù del dubbio*, Roma-Bari, Laterza, 2007.

come una diversità culturale di matrice “pluralista”, poiché riconosciuta e protetta nello Stato di democrazia-pluralista, ma allo stesso tempo inserita nella cornice identitaria nazionale (anche a seguito di politiche che hanno favorito nel corso del tempo l’assimilazione più che la tutela della diversità culturale), al contrario, la diversità culturale delle nuove minoranze ha una matrice “multiculturalista” e totalmente estranea all’identità nazionale, nonché nuova agli occhi della comunità politica, che fino a qualche decennio fa si era trovata a dover fronteggiare un pluralismo culturale di tipo “tradizionale”.

In altri termini, il pluralismo linguistico e culturale tutelato e promosso fin dall’epoca del Costituente, in assenza dei flussi migratori che si sono verificati in tempi recenti, “nasce da una storia comune” e, pertanto, si “è dimostrato integrabile in visioni d’insieme della vita collettiva”²⁰. Al contrario, la diversità culturale e linguistica delle nuove minoranze presenti sul territorio dà origine al fenomeno del multiculturalismo, che, diversamente dal pluralismo²¹, pone a confronto “storie estranee l’una all’altra”, quando non addirittura “storie conflittuali”²².

²⁰ G. ZAGREBELSKY, *La virtù del dubbio*, cit.

²¹ G. SARTORI, *Pluralismo, multiculturalismo e estranei*, Rizzoli, Milano, 2000, p. 29 e ss.; cfr. Anche V. BALDINI, *Multiculturalismo*, cit., P. SAVIDAN, *Il multiculturalismo*, Bologna, Il Mulino, 2010 ; C. VIGNA, S. ZAMAGNI (a cura di) *Multiculturalismo e identità*, Milano, Vita e Pensiero, 2002.

²² G. ZAGREBELSKY, *La virtù del dubbio*, cit.

2. *Tutela e valorizzazione della diversità culturale: la prospettiva costituzionale adottata.*

a) *Diversità culturale di matrice multiculturalista.*

La presenza di nuove minoranze nel nostro Paese conduce, innanzitutto, ad una riflessione sulla tutela garantita dalla nostra Costituzione ai gruppi minoritari ed, in particolare, sull'art. 6 Cost.: ad oggi, infatti, pur in presenza di nuove minoranze nella società, l'art. 6 Cost.²³, che costituisce il fondamento costituzionale per una tutela "positiva" delle minoranze linguistiche e culturali, indirizzandosi espressamente ai gruppi minoritari e impegnando la Repubblica ad intervenire attraverso l'elaborazione di una disciplina *ad hoc*, è stato interpretato in senso restrittivo: l'unico intervento dal parte del legislatore ordinario²⁴ si rivolge, infatti, alle sole minoranze storiche o nazionali, presenti sul territorio al momento dell'entrata in vigore della Costituzione.

Dunque, sebbene il Costituente decise di inserire la tutela delle minoranze linguistiche fra i principi fondamentali del nostro ordinamento

²³ Art. 6 Cost. : «La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche».

²⁴ Il Legislatore è intervenuto in attuazione della disposizione costituzionale attraverso la legge n. 482 del 1999 «Norme in materia di protezione delle minoranze linguistiche storiche ».

all'art. 6 Cost. affinché costituisse il fondamento per una tutela positiva²⁵ di tutte le minoranze linguistiche²⁶, le nuove minoranze non trovano, ad oggi, forme di tutela linguistica e culturale nel panorama legislativo italiano²⁷.

In questo scenario, appare, allora, opportuno, interrogarsi, sulla possibilità di estendere o meno la nozione costituzionale di minoranza anche

²⁵ In tal senso, l'applicazione del principio di non discriminazione attiverebbe una cosiddetta "tutela negativa" per le minoranze, ovvero sufficiente ad eliminare una posizione differenziata voluta e realizzata dalla maggioranza tramite misure discriminatorie, ma non una tutela "positiva": l'aspirazione delle minoranze è, infatti, quella di coltivare una propria cultura, tanto che l'art. 6 prevede un trattamento differenziato e specifico per le comunità minoritarie. Una tutela positiva delle minoranze è invece, attivabile attraverso l'esistenza di un sistema di norme per stabilire una legislazione d'eccezione; tali norme non hanno come finalità la realizzazione dell'uguaglianza sostanziale, quanto, piuttosto la salvaguardia della differenziazione. Cfr. E. PALICI DI SUNI PRAT, *Intorno alle Minoranze*, Torino, Giappichelli, 2002. L'art. 6 Cost. Prevede, infatti, un trattamento differenziato specifico per le comunità minoritarie che tuteli le specificità legate alla loro cultura e tradizione, purché non in contrasto con i principi cardine del nostro ordinamento "nella duplice direzione di assicurarne per un verso la permanenza contro forzate assimilazioni e di garantire alle stesse, per altro verso, forme e modi di partecipazione all'organizzazione politica e amministrativa (...) in proporzione della loro consistenza numerica". Così Corte Cost. sent. n. 86 del 1975.

²⁶ Cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, III, Roma, 1970, p. 2444 e ss.

²⁷ C. DI MARCO, *Il multiculturalismo alla prova della democrazia occidentale. I diritti degli stranieri nei territori di accoglienza*, in *Federalismi.it*, 2012, dove l'A. sottolinea come "In Italia, anche a causa di politiche piuttosto discriminatorie, il rapporto con le diversità etnico-culturali assume progressivamente caratteri che spesso contrastano con i principi fondamentali della Costituzione pluralista, allontanando la prospettiva del riconoscimento multiculturale", p. 2.

alle nuove minoranze attraverso un'interpretazione evolutiva dell'art. 6 Cost., che sia in grado di riconoscere le nuove minoranze come soggetti destinatari di tutela.

In aggiunta, la trasformazione che investe la società nella direzione di una presenza ormai strutturale di nuove comunità che non si riconoscono più in un'identità culturale nazionale, richiede una riflessione sulla Costituzione intesa non solo come testo normativo ma anche nella sua dimensione ontologico-culturale²⁸: la Costituzione non è, infatti, solo uno strumento giuridico, ma costituisce anche quel testo normativo capace di riflettere e di esprimere gli elementi identitari e i valori in cui una comunità politica si riconosce.

A tale proposito, in un contesto in cui "a scomparire del tutto è quel senso di un'appartenenza quasi ancestrale del cittadino allo Stato, generata da ragioni legata alla comunanza di tradizioni, lingua e cultura, che lo legava anche all'idea di nazione"²⁹, appare fondamentale ricercare uno spazio di rappresentazione della nuova diversità culturale nella Costituzione stessa, poiché la comunità politica non si riconosce più soltanto negli elementi identitari nazionali.

Si sottolinea, infatti, che gli individui appartenenti alle nuove minoranze (si pensi soprattutto alle cosiddette seconde e terze generazioni) sono inseriti nel tessuto sociale, culturale, economico e, talvolta, anche politico del nostro Paese, concorrendo a costituire l'elemento personale dello

²⁸ G. ZAGREBELSKY, *La virtù del dubbio*, cit.

²⁹ V. BALDINI, *Pluralismo culturale e falsi miti*, cit.

Stato.

In tal senso, la tutela delle minoranze linguistiche, attraverso un'interpretazione evolutiva della disposizione costituzionale, potrebbe essere intesa come un principio già esistente nella nostra democrazia pluralista, ma rimasto ancora inespresso di fronte al tema del multiculturalismo: la tutela diversità non più solo come protezione a beneficio di una minoranza, storica o nuova che sia, ma come "patrimonio" da proteggere a favore dell'intera comunità, nonché valore condiviso da essa.

In altri termini, la diversità culturale potrebbe essere protetta dall'ordinamento costituzionale non più soltanto al fine di garantire la tutela dell'identità culturale dei gruppi minoritari, ma andrebbe a costituire un valore per tutta la comunità politica, che si evolve in senso multiculturale.

È, allora, all'interno di questo quadro che occorre ricercare anche un nuovo modello di gestione della diversità, superando tanto i limiti manifestati dal cosiddetto modello assimilazionista di stampo francese, quanto dal cosiddetto modello multiculturalista di stampo britannico, che hanno portato a dei risultati piuttosto fallimentari in termini di inclusione sociale e miglioramento delle condizioni di vita degli stranieri,

In tal senso, anche il concetto di appartenenza alla comunità politica andrebbe rivisto e, con esso, i criteri di attribuzione della cittadinanza, che, nel nostro ordinamento sono essenzialmente legati al principio dello *ius sanguinis*.

Per altro, si mette in luce che la mancanza di politiche di integrazione che portino dei risultati positivi in termini di accettazione ed inclusione, non solo indebolisce la coesione sociale e l'unità politica, ma costituisce anche un fattore di rischio per la salvaguardia dell'ordine pubblico e della sicurezza

pubblica.

Non si può, infatti, trascurare come la marginalizzazione, l'esclusione sociale e i fenomeni di "ghettizzazione" all'interno di alcune città europee abbiano contribuito ad alimentare episodi di violenza, oppure abbiano favorito la radicalizzazione di fondamentalismi e fanatismi, mettendo a rischio la sicurezza pubblica³⁰.

a) Diversità culturale di matrice pluralista.

Tuttavia, prima di affrontare tali questioni, si è ritenuto opportuno dedicare una prima parte del lavoro alla tutela della diversità culturale di matrice pluralista, ovvero legata alle minoranze storiche, per ripercorrere, innanzitutto, le origini e lo sviluppo dei modelli con cui la diversità culturale è stata o meno tutelata dal nostro ordinamento, a seconda delle diverse forme di Stato. Verranno, allora, presi in considerazione, in linea introduttiva e generale, i modelli di tutela della diversità culturale a partire dalla forma di Stato liberale, per poi attraversare la forma di Stato autoritario ed infine democratico-pluralista.

Ripercorrendo i modelli di tutela, particolare attenzione sarà riservata al legame che è esistito di volta in volta tra la tutela della diversità culturale e la costruzione dello Stato-comunità, dal momento che la diversità culturale è

³⁰ O. ROY, *Islam alla sfida della laicità*, Venezia, Marsilio Editore, 2008 ; E.PACE, *Sociologia dell'Islam*, Roma, Carocci, 2004

stata un fattore di inclusione o di esclusione dall'elemento personale dello Stato inteso come comunità politica.

La trattazione si concentrerà, poi, sul nostro ordinamento costituzionale e, in modo specifico sull'art. 6 Cost., poiché riferito espressamente alla tutela delle minoranze nell'ordinamento costituzionale italiano: verranno, in particolare, messe in luce le ragioni per cui tale principio è stato introdotto nella Costituzione e come il legislatore è intervenuto in attuazione della disposizione costituzionale, con un riferimento specifico alla scelta dei destinatari della tutela.

Tali considerazioni saranno funzionali alla seconda parte della trattazione, in cui verranno prese in considerazione alcune delle questioni che riguardano il multiculturalismo, nell'ottica di una possibile tutela e valorizzazione, nell'ordinamento costituzionale, della diversità culturale di matrice multiculturalista.

3. Breve premessa metodologica: l'interpretazione evolutiva delle disposizioni costituzionali.

Prima di sviluppare la trattazione, appare opportuna una breve premessa metodologica: dal momento che gran parte del presente lavoro si fonda su un'interpretazione evolutiva della Costituzione, ed in particolare dell'art. 6 Cost., si ritiene di dover sottolineare come l'intento non è stato quello di forzare l'interpretazione della disposizione costituzionale, ma di

rendere la disposizione costituzionale applicabile ad una realtà sociale in continuo divenire.

Si ricorda infatti che ogni disposizione costituzionale vive in un sistema che ne condiziona l'interpretazione e dunque l'estrazione della norma : un conto è un dispositivo legislativo considerato nella sua singolarità, un altro è un dispositivo inserito in un ordinamento giuridico, inteso come l'insieme delle norme che regolano la vita di una determinata comunità. In tal senso l'interpretazione (e reinterprete) della disposizione è un fattore vivificante.³¹

In aggiunta, poi la struttura linguistica delle Costituzioni lunghe, quali la Costituzione italiana, è caratterizzata da maggior genericità ed elasticità: questo facilita le operazioni di discostamento dai significati originari, all'atto delle successive utilizzazione e di attribuzione di significati nuovi. Solo attraverso uno studio attento della realtà sociale, l'interprete potrà sviluppare quei concetti giuridico-sociologici che sono indispensabili per giungere alla costruzione della fattispecie concreta³².

Tale approccio all'interpretazione della Costituzione permetterebbe anche rispetto all'art. 6 Cost., una lettura in chiave evolutiva della norma, che si discosti dall'interpretazione letterale o originalista e tenga conto della

³¹ C. LUZZATI, *L'interprete e il legislatore*, Milano, Giuffrè, 1999. La dottrina del diritto vivente, la cui prima elaborazione risale al '57, intorno al dibattito sviluppatosi sugli effetti delle sentenze interpretative di rigetto, esprime proprio questo: la possibilità di più interpretazioni dello stesso testo, di cui una si impone sulle altre perché applicata dalla prevalente giurisprudenza.

³² L. CAIANI, *La filosofia dei giuristi*, Padova, Cedam, 1955, p. 156.

presenza di una realtà fattuale, prima inesistente: quella delle nuove minoranze.

PARTE PRIMA

**LA TUTELA DELLA DIVERSITÀ CULTURALE
DI MATRICE PLURALISTA:
LE MINORANZE LINGUISTICHE STORICHE**

CAPITOLO II

I MODELLI DI TUTELA DELLA DIVERSITÀ CULTURALE DI MATRICE PLURALISTA

1. *Modelli di tutela e forme di Stato nell'esperienza italiana.*

I modelli di tutela della diversità culturale legata alle minoranze storiche si sono differenziati a seconda delle forme di Stato³³ susseguitesesi in Italia, e più in generale in Europa, a partire dalla forma di Stato liberale.

A tal proposito, è possibile affermare che le modalità di tutela della diversità culturale dei gruppi minoritari hanno costituito un elemento caratterizzante la forma di Stato stessa, poiché la possibilità che lingue e culture diverse da quelle della maggioranza della popolazione venissero tutelate dall'ordinamento ha inciso anche sul rapporto esistente tra

³³ Si precisa che per forma di Stato si vuole intendere l'insieme dei principi e delle regole fondamentali che, all'interno dell'ordinamento statale, disciplinano i rapporti tra lo Stato-autorità e la comunità dei cittadini, singolarmente o nelle diverse forme in cui si esprime la società civile. Cfr. P.BILANCIA, E. DE MARCO (a cura di), *L'ordinamento della Repubblica. Le Istituzioni e la Società*, Padova, CEDAM, 2014, p. 43 e ss. Cfr. G. AMATO, *Forme di Stato e forme di governo*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, I, Bologna, Il Mulino, 1997; L. ELIA, *Forme di Stato e forme di governo*, in CASSESE S. (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006; C. PINELLI, *Forme di Stato e forme di governo*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XIV, Roma, 1989.

governanti e governati, nonché sul sistema di protezione dei diritti fondamentali delle minoranze³⁴ ed, in particolare, sul rispetto del principio pluralista.

Tuttavia, la tutela della diversità culturale dei gruppi minoritari non solo ha caratterizzato le forme di Stato, ma si è intrecciata profondamente con la costruzione e la definizione dell'elemento personale dello Stato, inteso come comunità politica. Di fatto, proprio la diversità culturale dei gruppi minoritari ha costituito, di volta in volta, a seconda delle forme di Stato, un fattore di inclusione o di esclusione dallo Stato-comunità.

In particolare, la costruzione e la formazione della comunità politica in epoca liberale si fondavano sulla rappresentanza politica, l'uguaglianza giuridica, la legge a contenuto generale ed astratto, e si richiamavano a pretese identitarie in parte naturali, basate sulla comunanza di sangue, di religione, di lingua, di cultura, che avrebbero trasformato il senso del meccanismo di inclusione/esclusione in modo tale da fare degli "altri" non dei semplici estranei, ma dei nemici³⁵³⁶.

Pertanto, 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, secondo un atteggiamento di

³⁴ In effetti, a tale proposito, le forme di Stato si sono manifestate nel corso della storia diversificandosi a seconda della correlazione fra autorità e libertà, delle finalità di carattere generale che lo Stato persegue, dell'insieme di principi e valori dominanti che contrassegnano l'ordinamento statale in un dato momento storico.

³⁵ V. BALDINI (a cura di), *Il Multiculturalismo*, cit., p. 93 e ss.

³⁶ V. BALDINI (a cura di), *Il Multiculturalismo*, cit., p. 7 e ss.

mera tolleranza nei confronti della diversità, 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, invece, la difesa della nazione, intesa come comunanza di sangue , prima ancora che di lingua e cultura, costituisce il principale interesse da difendere e perseguire, vi è un divieto assoluto all'esercizio del pluralismo culturale e linguistico, che degenererà nella forma di una vera e propria persecuzione nei confronti delle minoranze linguistiche, culturali e religiose.

Infine, nello Stato democratico-pluralista che si afferma in Italia, in cui viene superata l'idea di nazione in chiave ottocentesca e la comunità politica, che pur si fonda sempre su alcuni elementi identitari nazionali, è caratterizzata da un certo pluralismo, anche culturale, la diversità linguistica e culturale dei gruppi minoritari viene garantita dalla Costituzione³⁷.

³⁷ 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 costituzionale, sent. 22 gennaio, 1996 n. 15 ; Corte costituzionale, sent. 14 giugno 1995, n. 261 e Corte costituzionale, sent 22 giugno 1988, n. 768.

2. *La tutela delle minoranze nello Stato liberale.*

a) *L'idea di Nazione.*

Una descrizione del modello di tutela delle minoranze linguistiche e culturali tipico della forma di Stato liberale non può prescindere da una riflessione sull'idea di nazione e su come essa sia stata funzionale alla creazione dello Stato-nazionale, nonché della comunità politica che si è raccolta attorno ad esso.

Di fatto, nella sua accezione originaria, l'idea di nazione non rappresenta un concetto politico e giuridico *strictu senso*³⁸: al contrario, la

³⁸ A fondamento del concetto originario di Nazione, che si ritrova, per altro, già in Erodoto, non vi è un vincolo di tipo politico o giuridico ma solo uno specifico *ethnos*, ovvero un "medesimo sangue e medesima lingua, comuni santuari, riti sacri e costumanze uguali". Per richiamare, invece, la dimensione giuridica delle comunità prima nella letteratura greca e poi in quella latina verranno utilizzati termini diversi da Nazione, come "*polis*", "*populus*" o "*repubblica*". Anche Senofonte ne fa uso, indicando, però, con il termine "nazione" i popoli ostili alla civiltà greca: "i greci si trovano in grandi difficoltà (...) circondati in ogni parte da molte nazioni e città nemiche". Viene poi utilizzata anche da Omero per indicare un gruppo di uomini e da Aristotele che, tuttavia, ne fa uso esclusivamente per indicare gli Elleni, esortando la loro stirpe, dotata delle migliori istituzioni politiche a raggiungere una "unità costituzionale". Anche nella letteratura classica romana viene utilizzato, generalmente, per indicare degli uomini che hanno un'origine una discendenza e un vincolo di sangue comuni. Cfr. DE FIORES, *Nazione e Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2005; A. CAMPI, *Nazione*, Bologna, Il Mulino, 2004. Cfr. F. TRUCCARI, *Nazione*, Roma-Bari, Laterza, 2000; G. AZZARITI, *Storia costituzionale e autobiografia della Nazione*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2/2015.

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 comune³⁹.

Prima dell’epoca delle Grandi rivoluzioni, ed 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 uniformi⁴⁰. 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 giuridico⁴¹, raccogliendo una comunità politica⁴².

In tal modo, l’idea di nazione ha reso possibile e ha rafforzato la costruzione di un’unità politica prima inesistente, costruendo un’ identità collettiva attorno allo Stato nazionale di riferimento⁴³: il concetto di nazione,

³⁹ A. CAMPI, *Nazione*, cit., p. 96 e ss.

⁴⁰ A. CAMPI, *La Nazione*, cit., p. 104 e ss.

⁴¹ A. CAMPI, *La Nazione*, cit., p. 102 e ss.

⁴² A tal proposito, la prima trattazione organica del concetto di nazione in una accezione moderna risale all’opera di Giambattista Vico “La scienza nuova prima”: con questa opera, l’idea stessa che la Nazione “si regge in primo luogo su di una coesione di tipo ideologico normativo” posto alla Nazione intesa come fenomeno storico e non più “mero prodotto della natura e prodotto culturale. Cfr. N. MERKER, *Il sangue e la terra*, Roma, Editori Riuniti, 2001.

⁴³ E. RENAN, *Cos’è una Nazione? E altri saggi*, Roma, Donzelli, 1993.

nella sua accezione prima culturale e poi politica diventa dunque strumentale alla costruzione degli Stati nazionali⁴⁴.

Pertanto, la nazione non verrà più solamente identificata con “proprie lingue, proprie terre, proprie nozze,”, ma anche con “propri imperi, propri maestri e per ultimo proprie leggi”⁴⁵.

D'altra parte, 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”⁴⁶.

Allora, si comprende come l'idea di nazione, nella sua accezione prima culturale, come comunanza di lingua, storia, tradizioni, e poi politica⁴⁷, come comunità di cittadini, non solo diventa funzionale alla formazione degli Stati nazionali in Europa, ma anche all'affermazione del principio di sovranità nazionale: il concetto di sovranità, che legittima l'esercizio del potere da parte di una Assemblea legislativa non proviene più, infatti, da una investitura

⁴⁴ C. DE FIORES, *Nazione e Costituzione*, cit.

⁴⁵ G. VICO, *Scienza Nuova seconda* (1730) in *Tutte le opere di Giambattista Vico*, Milano, 1957, II, p. 1060 e ss.

⁴⁶ E. JAIME (a cura), P. S. MANCINI, *Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti*, Torino, Giappichelli, 1994, p. 37 e ss.

⁴⁷ C. DE FIORES, *Nazione e Costituzione*, cit.; l'esistenza dell'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 statutale della Nazione.

“divina”, come accadeva nella forma di Stato assoluto, ma appartiene alla nazione.

La volontà del sovrano viene dunque superata per lasciare il posto alla volontà comune, che, all’interno del circuito rappresentativo, diviene, 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”⁴⁸. In tal senso, la volontà politica, insieme alle istituzioni e ad un agire sociale collettivo, e permettono 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 comuni⁴⁹, con l’affermazione della forma di Stato liberale⁵⁰ “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

⁴⁸ E. SIEYES, U. CERRONI (a cura di), *Che cos’è il terzo Stato ?*, Roma, Editori Riuniti, 1992, p. 53 e ss.

⁴⁹ F. CHABOD, *L’idea di Nazione*, Roma-Bari, Laterza, 2006, p. 62 e ss. Sul concetto di Nazione 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.

⁵⁰ A. NEGRI, *Il potere costituente. Saggio sulle alternative del moderno*, Roma, Manifestolibri, 2002, p. 41.

sociali occorrerà sapere com'è il popolo, quali sono le sue istituzioni, i suoi costumi, le sue tradizioni."⁵¹.

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 Règime aveva provocato, oltre che per legittimare il concetto di sovranità popolare e l'adozione delle nuove Carte costituzionali⁵².

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 politica⁵³.

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"⁵⁴.

⁵¹ B. GROETHUYSEN, *Filosofia della Rivoluzione francese*, Milano, Il Saggiatore, 1967, p. 83 e ss.

⁵² C. DE FIORES, *Nazione e Costituzione*, cit., p. 36 ss.

⁵³ CARROZZA P., *Nazione*, (voce), in *Digesto delle Disc. Pubbl.*, 1995, p. 127.

⁵⁴ P. CARROZZA, *Nazione*, (voce), cit., p. 127.

b) *Unità di lingua e cultura nell'Italia post-unitaria.*

Anche in Italia, durante il Risorgimento, l'idea di nazione è funzionale alla costruzione della comunità politica. In particolare, i caratteri distintivi della comunità politica, nel nostro Paese, si legano a quell'idea di nazione ottocentesca chiusa, tipica della Restaurazione: la retorica del Risorgimento contiene al suo interno il riferimento ad una nazione « naturale », costituita dai "confini naturali dell'isola", dai legami di parentela, intesi non solo metaforicamente, ma come veri e propri legami di sangue, e persino dall'idea della razza⁵⁵.

Pertanto, la missione che i patrioti si prefiggono è 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 stessa⁵⁶.

Nel nostro Paese, poi, un ruolo privilegiato come fattore di unificazione⁵⁷ viene occupato dalla lingua, che, nel modello di Stato-Nazione costituisce 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 assume una precisa connotazione geografica, e la formula tipica de periodo della Riforma

⁵⁵ F. TRUCCARI, *La Nazione*, cit.

⁵⁶ L. PALADIN, *Saggi di Storia Costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 118.

⁵⁷ L. PALADIN, *Saggi di Storia Costituzionale*, cit., p. 118 e ss.

cuius regio, eius religio, viene riformulata in un'altra corrispondenza biunivoca: *cuius regio, eius lingua*⁵⁸.

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"⁵⁹.

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

⁵⁸ 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, pp. 89-113; T. DE MAURO, *Storia linguistica dell'Italia unita*, Roma, Laterza, 1963, p. 3.

⁵⁹ T. DE MAURO, *Storia linguistica dell'Italia unita*, cit.

parlava”⁶⁰.

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 scolastici⁶¹ che fanno riferimento alla necessità di scelte di ordine linguistico volte a creare un’identità comune risalgono proprio agli anni appena successivi all’unificazione⁶².

La “costruzione” di una lingua nazionale fu, dunque, un’operazione caratterizzata da ampie dosi di artificialità ed imposta spesso per legge: è

⁶⁰ L. SETTEMBRINI, M. THEMELLY (a cura di), *Ricordanze della mia vita*, Milano, Fabbri, 1961, p. 65.

⁶¹ Cfr. r.d.1492, 10.10.1867.

⁶² 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, p.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”.

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 fattori⁶³. Come autorevolmente affermato, l'evoluzione delle 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"⁶⁴.

c) *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: 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

⁶³ V.ORIOLES, *Le minoranze linguistiche. Profili sociolinguistici e quadro dei documenti di tutela*, Roma, Il Calamo, 2003.

⁶⁴ E.CAMPANILE, R.GUSMANI, E. DE FELICE, *Linguistica storica*, Roma, Carocci, 1987.

minoranze⁶⁵. 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 italiana⁶⁶. 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 dibattito⁶⁷.

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 linguistici⁶⁸. Al secondo comma, 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

⁶⁵ V.ORIOLES, *Le minoranze linguistiche. Profili sociolinguistici e quadro dei documenti di tutela*, cit.

⁶⁶ DE MAURO, *Storia linguistica dell'Italia unita*, cit.

⁶⁷ 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, pp. 27-39.

⁶⁸ V.ORIOLES, *Le minoranze linguistiche. Profili sociolinguistici e quadro dei documenti di tutela*, cit.

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 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 Stato⁶⁹, 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 minoranze⁷⁰.

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'Italia⁷¹.

⁶⁹ A. CAMPI, *La Nazione*, cit.

⁷⁰ 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.

⁷¹ P. CARETTI, *Lingua e Costituzione*, cit.

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 Stato⁷², 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 statali⁷³, le comunità statali

⁷² *Dallo Statuto Albertino alla Costituzione Repubblicana*. Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 25 novembre 2011, Milano, Giuffrè, 2012.

⁷³ C. J. H. HAYES, *Nationalism. A Religion*, The Macmillan Company, New York, 1960. p. 122.

dovevano in qualche modo risultare coincidenti con i diversi gruppi nazionali.

In effetti, alla fine della prima guerra mondiale erano state avviate, attraverso i 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, negata⁷⁴.

3. *La negazione di ogni forma di tutela nell'esperienza dello Stato autoritario.*

Come è noto, la forma di Stato autoritario è caratterizzata da un'ideologia fortemente illiberale: il regime sospende, di fatto, ogni forma di pluralismo e i diritti civili e politici garantiti durante l'epoca liberale vengono

⁷⁴ P. CARETTI, *Lingua e Costituzione*, cit.

negati⁷⁵, compresi i diritti delle minoranze.

Il partito diventa unico e il potere politico viene concentrato 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 opposto alla centralizzazione dello Stato.

Inoltre, la separazione che esiste fra Stato e società civile, tipica dello Stato liberale, diminuisce drasticamente, fino quasi a scomparire, tanto che lo Stato tende a pervadere la vita dei cittadini attuando una statalizzazione forzata della società⁷⁶.

Così accade anche nell'esperienza del fascismo, dove 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, il fattore dell'unità linguistica, culturale e religiosa, ancora di più che nell'idea di Stato-Nazione, serve a legittimare l'esercizio del potere e a creare coesione attorno allo Stato nazionale⁷⁷.

Nello Stato autoritario fascista, l'idea di nazione non viene più intesa

⁷⁵ 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.

⁷⁶ M. FORNO, *1945: l'Italia tra fascismo e democrazia*, Roma, Carocci, 2008.

⁷⁷ S. RAFFAELLI, *Parlare fascista : lingua del fascismo, politica linguistica del fascismo*, Genova, Centro ligure di storia sociale, 1984.

come comunanza di storia, lingua e cultura, ma in senso naturale e ancestrale, come appartenenza comune ad una stessa stirpe e quindi come 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”⁷⁸.

In questo senso 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 nazione⁷⁹.

- a) *La soppressione di ogni tutela del pluralismo culturale e linguistico in nome dell’interesse superiore della nazione.*

Certamente, le caratteristiche tipiche della forma di Stato autoritaria hanno delle conseguenze anche sulla tutela del pluralismo culturale. Se, nello

⁷⁸ G. FOGGIO, *Dialettica del fascismo: filosofia, politica e diritto di fronte alla crisi del Novecento*, Roma, Aracne, 2012.

⁷⁹ M. ISNEGHI, *L’Italia del fascio*, Firenze, Giunti, 1996.

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 minoranze⁸⁰.

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 e 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 nazione⁸¹. 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 statale⁸².

⁸⁰ P. DOGLIANI, *Il fascismo degli italiani. Una storia sociale*, Torino, UTET, 2008.

⁸¹ E. GOLINO, *Parola di Duce. Il linguaggio totalitario del fascismo*, Milano, Rizzoli, 1994. M. ISNENGHI, *L'Italia del fascio*, cit.; G. KLEIN, *La politica linguistica del fascismo*, Bologna, il Mulino, 1986.

⁸² 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 e miti dell'Italia unita*, Roma - Bari, Laterza, pp. 215-242; L. RICCI, *La lingua dell'impero. Comunicazione, letteratura e propaganda nell'età del colonialismo italiano*, Roma, Carocci, 2005.

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 culturale⁸³. 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 italiana⁸⁴. Anche la toponomastica venne modificata forzatamente, tanto che molti comuni italiani cambiarono nome durante il regime⁸⁵.

⁸³ S. RAFFAELLI, *Le parole proibite. Purismo di Stato e regolamentazione della pubblicità in Italia (1812-1945)*, Bologna, il Mulino, 1983.

⁸⁴ C. MARAZZINI, *L'ordine delle parole. Storie di vocabolari italiani*, Bologna, il Mulino, 2009.

⁸⁵ Queste furono solo alcune delle iniziative volte all'omologazione linguistica e culturale della società. Cfr. E. CAFFARELLI, S. RAFFAELLI, *Il cambiamento di nome dei comuni italiani (dall'Unità d'Italia a oggi)*, in *Rivista italiana di onomastica*, 1999, pp. 115-147. A titolo esemplificativo, il nome Monteleone Calabro divenne Vibo Valentia e Borgo San Donnino cambiò in Fidenza.

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'Istria⁸⁶. 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'italiano⁸⁷.

Già nel 1921, Mussolini affermava, di fronte al terzo congresso dei fasci di combattimento, che: "Il fascismo deve volere che entro i confini non vi siano più veneti, romagnoli, toscani, siciliani e sardi; ma italiani, solo italiani. E per questo il fascismo sarà contro ogni tentativo separatistico, e quando le autonomie che oggi si reclamano dovessero portarci al separatismo, noi dovremmo essere contro"⁸⁸.

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

⁸⁶ A. SIMONINI, *Il linguaggio di Mussolini*, Milano, Bompiani, 1978.

⁸⁷ A. SIMONINI, *Il linguaggio di Mussolini*, cit.

⁸⁸ S. RAFFAELLI, *La lingua filmata. Didascalie e dialoghi nel cinema italiano*, Firenze, Le Lettere, 1992; L. Ricci, *La lingua dell'impero. Comunicazione, letteratura e propaganda nell'età del colonialismo italiano*, cit.

progressivamente venne totalmente vietato l'utilizzo delle lingue minoritarie, dei dialetti e delle lingue straniere.

4. *Tutela della diversità culturale nella forma di Stato democratico-pluralista.*

Con l'avvento della forma di Stato democratico-pluralista, il Costituente segnò un discrimine con il tipo di politiche esistenti precedentemente e, in tal senso, la 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 linguistico⁸⁹.

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

⁸⁹ Cfr. M. STIPO, *Minoranze etnico-linguistiche*, (voce), I) Diritto pubblico, in *Enc. Giur. XX*, Roma, 1990, p. 3. Sul vivace dibattito che portò all'approvazione dell'art. 6 così come lo conosciamo oggi cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, III, Roma, 1970, 2444 ss.; A. PIZZORUSSO, *Il pluralismo linguistico in Italia*, cit., p. 27 e ss.; V. PIERGIGLI, *Lingue minoritarie e identità culturali*, cit., p. 123 e ss, dove l'A. sottolinea 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", p. 124-125.

minoritari⁹⁰, allontanandosi da analoghe disposizioni costituzionali presenti in altri Stati europei⁹¹.

Infatti, 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 totalitari⁹².

5. *Principio pluralista e principio di tutela delle minoranze linguistiche*

Anche la tutela della diversità linguistica e culturale delle minoranze trovò uno spazio di riconoscimento all'interno dell'ordinamento costituzionale, più in generale attraverso l'affermazione del principio pluralista⁹³ e, in modo specifico per le minoranze, attraverso l'affermazione del principio di tutela delle minoranze linguistiche⁹⁴.

⁹⁰ E.PALICI DI SUNI PRAT, *Intorno alle minoranze*, cit. p. 21.

⁹¹ M.AINIS, *Politica e legislazione linguistiche nell'età repubblicana*, cit.

⁹² P. CARETTI, *Lingua e Costituzione*, cit.

⁹³ Il principio pluralista è contenuto nell'art. 2 Cost., dove vi si afferma che "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 inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale".

⁹⁴ La visione pluralistica della società si estese alle forze politiche, culturali e sociali e alle comunità territoriali in una misura mai conosciuta in Italia,

In particolare, da una parte, l'art. 2 Cost. sancì definitivamente il superamento dell'impostazione statocentrica e del rapporto Stato-individuo tipico delle costituzioni liberali dell'Ottocento, che avevano negato rilevanza all'individuo in quanto tale e lo avevano considerato solo come cittadino, ovvero in rapporto allo Stato⁹⁵. Esso definì il primato della persona rispetto allo Stato e il riconoscimento della socialità della persona, che è destinata a completarsi e a perfezionarsi mediante una reciproca solidarietà economica e spirituale⁹⁶.

nella sua storia moderna. Cfr. L. PALADIN, *Saggi di storia costituzionale*, cit., p. 121 e ss.

⁹⁵ S. MANGIAMELI, *Il contributo dell'esperienza costituzionale italiana alla dommatica europea della tutela dei diritti fondamentali*, in Corte costituzionale e processo costituzionale, nell'esperienza della rivista «Giurisprudenza costituzionale» per il cinquantesimo anniversario, Milano, Giuffrè, 2006.

⁹⁶ Cfr. Prima Sottocommissione, 9-10 settembre 1946, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea costituente*, a cura della Camera dei deputati - Segretariato generale, Roma, 1971, VI, p. 322; Cfr. Anche S. MANGIAMELI, *Il contributo dell'esperienza costituzionale italiana alla dommatica europea della tutela dei diritti fondamentali*, cit., dove l'A. afferma che « il punto *sub c*, relativo ai diritti delle formazioni sociali, lo si ritiene per tradizione ricompreso nell'art. 2 Cost., proprio alla luce dei lavori preparatori, anche se la formulazione adottata alla fine non vi farebbe espressamente menzione, dal momento che - secondo questa - le formazioni sociali avrebbero rilievo solo in quanto luogo ove si svolge la personalità dell'uomo, per cui dovrebbe derivarsi: *a*) che il riconoscimento di diritti alla formazione dovrebbe essere sempre strumentale rispetto a quello effettuato nei confronti del singolo; *b*) che il conflitto tra pretese della formazione e diritti dell'individuo può avere un esito diverso a seconda della natura della formazione medesima. Infatti, qualora, l'adesione a questa sia il frutto di una libera scelta del singolo, questo può recedere e non può chiedere, in nome del proprio diritto, una

In altri termini, considerò l'individuo nella sua dimensione di essere sociale, riconoscendo a questo – quale cittadino, o membro di formazioni sociali – diritti “funzionali”, e cioè diritti attribuiti non per il soddisfacimento dei propri egoistici bisogni, ma nell'interesse della comunità⁹⁷.

Come è noto, il principio pluralista si fonda sulla concezione non individualistica della società e sulla pluralità di manifestazioni contenute in essa⁹⁸: il riconoscimento della dignità della persona, che si configura quale principio cardine dell'ordinamento costituzionale e del sistema di tutela dei diritti fondamentali, comporta che l'individuo acquisti rilievo come parte di una rete di relazioni con altri individui, con cui dare forma ad aggregazioni sociali, dalle più elementari alle più complesse⁹⁹.

Dall'altra parte, accanto al principio pluralista, venne inserito nella Carta costituzionale anche il riconoscimento specifico del pluralismo

tutela che modifichi o delimiti la natura e l'azione della formazione sociale; se, invece, l'appartenenza alla formazione è giuridicamente obbligatoria la tutela del diritto del singolo individuo può comportare, quanto meno, la delimitazione delle pretese della formazione », nota 34.

⁹⁷ V. CRISAFULLI, *Individuo e società nella Costituzione italiana*, in *Riv. dir. lav.* 1954; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Parte generale, III ed., Padova 2003, 5; A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili*, (voce), in *Enc. Giuridica Treccani*, XI, Roma 1989; e Id., *Proprietà*, (voce), in *Enc. Giuridica Treccani*, XXV, Roma 1991; P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e Diritti sociali*, Torino, Giappichelli, 2002.

⁹⁸ P. BILANCIA, E. DE MARCO (a cura di), *L'ordinamento della Repubblica*, cit.

⁹⁹ MANGIAMELI, *Il contributo dell'esperienza costituzionale italiana alla dommatica europea della tutela dei diritti fondamentali*, cit.

culturale dei gruppi minoritari, che si esprime attraverso l'art. 6 Cost., espressamente dedicato alla protezione delle minoranze linguistiche: l'art. 6 Cost. fa, infatti, presupporre l'esistenza di più lingue parlate su uno stesso territorio e di più tradizioni culturali e, come la giurisprudenza della Corte costituzionale ha affermato, rappresenta un superamento dell'idea di Stato nazionale chiuso ottocentesco¹⁰⁰.

Per altro, secondo la Corte costituzionale, il principio di tutela delle minoranze linguistiche è intrinsecamente collegato ad altri principi cardine dell'ordinamento ed, in particolare, allo stesso art. 2 Cost. e all'art. 3 Cost.: la tutela delle minoranze si collocherebbe, infatti, nello spazio di incontro tra il principio pluralista e quello di eguaglianza. La lingua è, infatti, un elemento costitutivo dell'identità individuale e collettiva e, allo stesso tempo, l'art. 3 vieta qualsiasi forma di discriminazione sulla base del fattore linguistico¹⁰¹.

¹⁰⁰La stessa Corte costituzionale si è espressa sul punto, affermando come «*la tutela delle minoranze linguistiche (...) 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*». Cfr. Corte costituzionale, sent. 18 maggio 2009, n. 159.

¹⁰¹ 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 costituzionale, sent. 9 aprile 1975, n. 86. Sembrerebbe, 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, secondo il ragionamento per cui l'art. 6 escluderebbe l'applicabilità

Inoltre, secondo la Corte, il diritto all'uso della lingua materna si accorderebbe anche con il principio di giustizia sociale e di pieno sviluppo della personalità umana nella vita comunitaria, di cui all'articolo 3, secondo comma, della Costituzione¹⁰².

Infine, la dottrina in contrapposizione alla concezione individualistica ottocentesca, che non tollerava le manifestazioni di pluralismo (sociale, culturale, religioso, linguistico, politico), ha collegato l'art. 6 anche al principio di tutela dei diritti inviolabili dell'uomo nelle formazioni sociali dove si svolge la sua personalità, tra cui possiamo annoverare anche le minoranze linguistiche¹⁰³.

6. *Nazione, identità e Costituzione.*

Nello Stato democratico pluralista, la nostra Costituzione prende le distanze da uno dei più tradizionali fattori caratterizzanti la nazione ottocentesca: nello Stato democratico, la sovranità non appartiene più né ad un sovrano, né alla nazione, intesa come *gens* o comune discendenza, ma al popolo. Pertanto, l'impostazione dello Stato costituzionale ribalta, di fatto, il principio di legittimazione del potere con l'affermazione dell'appartenenza

da una parte dell'area nella quale esso sarebbe invece operante. Cfr. V. PIERGIGLI, *Lingue minoritarie e identità culturali*, cit.

¹⁰² Corte costituzionale, sent. 5 febbraio 1992, n. 62

¹⁰³ V. PIERGIGLI, *Lingue minoritarie e identità culturali*, cit., p. 131 e ss.

della sovranità al popolo¹⁰⁴.

La comunità politica si fonda sull'idea di un'identità collettiva che, tuttavia, include e tutela la diversità. L'idea di nazione intesa in senso culturale, come comunanza di lingua, cultura, storia e tradizione, non scompare, ma non viene più concepita in senso assoluto ed escludente rispetto alla diversità dei gruppi minoritari, che al contrario vengono tutelati.

Se è vero che il pluralismo culturale viene riconosciuto, tutelato e promosso dall'ordinamento costituzionale, nella nostra Costituzione permane un legame con l'idea di nazione, anche se non più intesa in chiave ottocentesca. Nella Carta costituzionale si recupera, infatti, un "essenziale momento giuridico di assorbimento e/o costruzione dell'ideale nazionale, teso a valorizzare, distinguere e cementare il precipitato di tali elementi"¹⁰⁵. La Costituzione rappresenta, di fatto, non solo testo normativo, ma anche l'insieme di quei dati culturali, storici, linguistici che segnano un'appartenenza comune¹⁰⁶.

In primo luogo, si sottolinea come l'art. 1 affermi che la sovranità appartiene ad un solo popolo e non ai popoli: dunque, il popolo italiano è caratterizzato da una sua unitarietà. Tale concetto è stato ribadito anche dalla dichiarazione d'illegittimità dello Statuto regionale della Sardegna nei

¹⁰⁴ CARETTI, *Lingua e Costituzione*, cit.

¹⁰⁵ P. VERONESI, *Sulle tracce dei concetti di Nazione e di Unità nazionale*, cit., p. 319.

¹⁰⁶ P. HABERLE, *Per una dottrina della Costituzione come scienza della cultura*, Roma, Carocci, 2001.

passaggi in cui alludeva all'esistenza di una sovranità del popolo sardo¹⁰⁷.

In aggiunta, la Costituzione fa un esplicito riferimento all'esistenza di un paesaggio e di un patrimonio artistico e storico proprio della nazione, da tutelare. Si evoca dunque una "cultura nazionale" (e una nazione culturale) da preservare in quanto collante essenziale anche dell'unità politica¹⁰⁸.

Inoltre, la Corte costituzionale ha affermato come la stessa Repubblica, intesa come l'articolato di Stato, Regioni, Province e comuni, ha un ruolo nel modellare la nazione poiché "è un'istituzione complessiva, orientata, nella pluralità e nella molteplicità delle sue componenti, ad esprimere e tutelare elementi identitari, oltre che interessi storicamente comuni, o almeno prevalentemente condivisi all'interno della vasta e composita comunità nazionale"¹⁰⁹.

In tal senso, allora, la nostra Carta costituzionale richiama quello che può essere definito il concetto di nazione: essa costituisce "il luogo in cui - prioritariamente - i dati culturali che compongono il concetto di nazione vengono selezionati e ordinati"¹¹⁰.

Tuttavia, certamente, l'accezione moderna del concetto di nazione non è più utilizzata in senso escludente rispetto ad una minoranza che si caratterizza, da un punto di vista culturale, in maniera diversa dalla

¹⁰⁷ Cfr. Corte costituzionale, sent. 24 ottobre 2007, n. 365.

¹⁰⁸ G. ZAGREBELSKY, *La virtù del dubbio*, cit.

¹⁰⁹ P. VERONESI, *Sulle tracce dei concetti di Nazione e di Unità nazionale*, cit., p. 319.

¹¹⁰ P. VERONESI, *Sulle tracce dei concetti di Nazione e di Unità nazionale*, cit., p. 319.

maggioranza, ma si articola secondo le caratteristiche di uno Stato pluralista, che contempla e tutela la diversità linguistica, religiosa o etnica.

Per questo motivo, accanto al richiamo espresso dall'art. 9 sull'esistenza di un patrimonio culturale Nazionale, si impone come principio fondamentale anche quello di tutela delle minoranze linguistiche, nonché il rispetto del pluralismo sociale, religioso, linguistico e culturale.

Anche l'art. 3 Cost., sebbene con finalità antidiscriminatoria, vieta qualsiasi discriminazione sulla base del fattore linguistico.

Infine, come già richiamato, la stessa scelta da parte dei Costituenti di non inserire nella Costituzione un principio che esplicitasse l'ufficialità della lingua italiana serviva ad evitare qualsiasi riferimento ad un regime che, precedentemente, aveva finito per eliminare ogni tutela della diversità linguistica.

CAPITOLO III

IL PRINCIPIO DI TUTELA DELLE MINORANZE LINGUISTICHE NELL' ORDINAMENTO COSTITUZIONALE ITALIANO

1. *Il principio di tutela delle minoranze linguistiche e la discrezionalità del legislatore nella scelta dei destinatari della tutela.*

Il principio di tutela delle minoranze linguistiche ha rivestito un'importanza fondamentale per la caratterizzazione della nostra forma di Stato democratico-pluralista, tanto che, una volta superati i dubbi in sede di Assemblea costituente rispetto alla necessità di inserire una disposizione costituzionale espressamente riferita alle minoranze, quest'ultimo venne definita dal Costituente italiano un principio cardine dell'ordinamento costituzionale e fondamentale in ogni Costituzione moderna¹¹¹.

In particolare, la nostra Costituzione affida al legislatore il compito di dare attuazione alla disposizione costituzionale di tutela delle minoranze linguistiche, dal momento che l'art. 6 Cost. prevede la creazione di una disciplina specifica in grado di proteggere le realtà minoritarie, tramite l'elaborazione di "apposite norme"¹¹².

¹¹¹ Cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, cit.

¹¹² L'art 6 Cost. recita infatti che "La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche."

Anche la scelta delle minoranze suscettibili di tutela spetta al legislatore, come la stessa Corte costituzionale ha affermato attraverso la sua giurisprudenza¹¹³, secondo la quale, infatti, il legislatore sarebbe dotato di un vero e proprio margine di apprezzamento nell'individuazione delle minoranze da tutelare.

Tuttavia, la determinazione dei soggetti destinatari di tutela appare piuttosto delicata, data la relatività del concetto di minoranza e le conseguenze che sul piano giuridico che tale individuazione comporta. In particolare, a causa del ritardo con cui il legislatore è intervenuto in attuazione dell'art. 6 Cost., la Corte costituzionale non solo si è trovata a sollecitare ripetutamente tale intervento e a garantire una tutela "minima" dei gruppi minoritari, pur in assenza di una disciplina *ad hoc*, ma si è trovata a dover caratterizzare la nozione di minoranza in senso funzionale alla scelta dei destinatari della tutela, dal momento che, sebbene tale scelta sia compito del legislatore, l'inerzia dello stesso ha prodotto un vuoto legislativo che è durato per oltre quarant'anni.

¹¹³ Cfr. Corte costituzionale, sent. 18 maggio 2009, n.159.

2. *Il dibattito in sede di assemblea costituente: da principio riferito all'autonomia regionale a principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale.*

L'inserimento nella Carta costituzionale di una disposizione espressamente riferita alla protezione dei gruppi minoritari rivestì un'importanza fondamentale poiché, come già accennato, contribuì a segnare il passaggio ad una nuova forma di Stato e permise ai Costituenti di prendere le distanze da un regime che aveva negato, di fatto, qualsiasi tutela della diversità linguistica e culturale, ma fu tutt'altro che scontata: al contrario, costituì l'oggetto di un vivace e controverso dibattito in sede di Assemblea costituente¹¹⁴.

Ripercorrendo i lavori preparatori dell'Assemblea costituente, emerge, infatti, come, inizialmente, la tutela delle minoranze linguistiche non venne considerata quale parte integrante dei principi fondamentali del nostro ordinamento e caratterizzanti la nostra forma di Stato, quanto piuttosto come una necessità legata alla presenza minoritaria in alcune Regioni del Paese.

A tal proposito, fu l'onorevole Codignola a presentare l'articolo 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.» L'onorevole considerava la protezione dei gruppi minoritari come una questione prettamente “regionale” e caratterizzante soltanto le

¹¹⁴ Cfr. Atti Ass. Cost., Discussioni, pp. 5315-5320 e pp. 6040 -6041.

Regioni di confine, dove, per motivi storici, la presenza minoritaria era effettivamente più forte e rilevante rispetto ad altre zone del Paese.

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 generare¹¹⁵.

Tale autonomia veniva considerata un alto rischio, tanto che inizialmente, accanto alla disposizione che prevedeva espressamente una tutela dei gruppi minoritari, l'onorevole Lussu aveva proposto un'ulteriore emendamento in cui vi si affermava che gli enti autonomi regionali, dove la presenza minoritaria era più forte, non avrebbero potuto "in nessuna forma

¹¹⁵ Questa era anche l'opinione dell'on. Codignola. Cfr. Atti Ass. Cost., Discussioni, p. 5315 e ss.

limitare o modificare i diritti fondamentali dei cittadini sanciti dalla presente Costituzione, né emanare norme con essa in contrario”¹¹⁶.

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 italiani¹¹⁷.

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.

Tuttavia, 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 Stato.

Secondo la Commissione, infatti, esistevano certamente sul nostro territorio delle isole linguistiche albanesi, catalane, greche, slave, soprattutto

¹¹⁶ 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 (1° co.). / 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 (2° co.)" (seduta pomeridiana di martedì 1° luglio 1947. Cfr. *Dossier Provvedimento, La tutela delle minoranze linguistiche*. Normativa statale e regionale, n. 12/II, XI legislatura - marzo 1993, Camera dei Deputati, Servizio Studi, p. 35).

¹¹⁷ V. PIERGIGLI, *Lingue minoritarie e identità culturali*, cit.

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 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”¹¹⁸.

Per quanto riguardava, invece, i 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 locali¹¹⁹.

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 linguistico¹²⁰.

¹¹⁸ Cfr. Atti Ass. Cost., Discussioni, pp. 5315-5320 e pp. 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, p. 35).

¹¹⁹ 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 mistilingue della Venezia-Giulia italo-slava).

¹²⁰ 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.

Fu, invece, l'onorevole Tosato ad affermare che l'autonomia regionale doveva essere considerata separatamente rispetto al problema delle minoranze linguistiche, poiché costituiva un argomento a questo estraneo¹²¹.

Secondo l'onorevole Tosato, la tutela delle minoranze doveva, infatti, 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, come in uno Stato moderno 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.

Il *plenum* dell'Assemblea costituente decise così di inserire, su proposta dell'onorevole Tosato, il principio di tutela delle minoranze linguistiche fra le "leggi generali" della Costituzione e, una volta approvata la versione definitiva del testo della Costituzione, esso divenne uno dei principi fondamentali del nostro ordinamento.

3. *L'utilità di una disposizione espressamente riferita alla tutela delle minoranze e la caratterizzazione su base linguistica*

Dai lavori dell'Assemblea costituente, emerge come tra i costituenti ci fossero delle perplessità non soltanto sulla collocazione più opportuna

¹²¹ Cfr. l'intervento dell'onorevole Tosato, durante la seduta pomeridiana del 1° luglio 1947.

dell'art.6 nella Costituzione, 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 ed, in particolare, dall'art. 2 (art. 3) che sanciva il principio di eguaglianza di tutti i cittadini, indipendentemente dalla razza e dalla lingua¹²².

Inserire, dunque, una disposizione espressamente riferita alle minoranze linguistiche non sembrava indispensabile quanto, piuttosto, ridondante, anche perché non era chiaro cosa significasse il concetto di minoranza¹²³.

Inoltre, 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 specificatamente la tutela delle minoranze linguistiche, resa pleonastica dal 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

¹²² Atti Ass. Cost., Discussioni, cit., pp. 5315-5320 e pp. 6040 -6041.

¹²³ A. PIZZORUSSO, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Milano, Giuffrè, 1967; V. PIERGIGLI, *Lingue minoritarie e identità culturali*, cit.

trattamento ed insegnamento linguistico per tutte le popolazioni che non parlavano l'italiano ed erano diffuse su tutto il territorio¹²⁴.

In secondo luogo, anche 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.

In aggiunta, nella formulazione definitiva del testo scomparve 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, della necessità di evitare riferimenti a connotazioni di tipo etnico, al fine di attenuare il rischio di azioni separatiste da parte delle minoranze di confine¹²⁵.

Si ricorda come, all'indomani dei Trattati di Pace conclusi alla fine della seconda guerra mondiale, fossero ancora presenti, all'interno delle

¹²⁴ 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., p. 37.

¹²⁵ V. PIERGIGLI, *Lingue minoritarie e identità culturali*, cit..

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"¹²⁶.

Infine, porre 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 Stato¹²⁷.

4. *Il ritardo nell'intervento del legislatore: l'art. 6 Cost. come norma direttiva ad efficacia differita.*

La versione definitiva dell'art. 6 Cost. affidava l'attuazione della disposizione costituzionale all'intervento del legislatore, attraverso

¹²⁶ Ministero per la Costituente-Commissione studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione all'assemblea costituente*, vol. I, *Prolemi costituzionali e organizzazione dello Stato*, in *Dossier provvedimento, La tutela delle minoranze linguistiche*, cit., pp. 8.

¹²⁷ A. PIZZORUSSO, *Commento all'articolo 6*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Società Editrice del Foro italiano, 1975, pp. 307-308.

l'elaborazione di una disciplina *ad hoc*, ma tale intervento si è verificato con ampio ritardo, attraverso la legge n. 482 del 1999, recante “*Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche*”¹²⁸, quarant'anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione.

Proprio per tale ragione, a causa dell'inerzia del legislatore, la Corte costituzionale ha più volte sollecitato l'attuazione della disposizione, affermando l'esistenza di un vero e proprio dovere d'intervento¹²⁹, tanto che l'interposizione del legislatore assumerebbe valore di “vincolo” costituzionale: il dettato costituzionale recita, infatti, che la Repubblica tutela le minoranze linguistiche con apposite norme, per cui il legislatore è chiamato ad intervenire¹³⁰.

¹²⁸ Corte costituzionale, sent. 5 febbraio 1992, n.62.

¹²⁹ A tal proposito, la Corte costituzionale, nella sua giurisprudenza, ha più volte sottolineato con riguardo all'art. 6, 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 costituzionale, sent. 14 dicembre 1993, n. 438.

¹³⁰ A tal proposito, sembra opportuno richiamare come la contrapposizione fra norme precettive e programmatiche sia ormai superata e la stessa Corte costituzionale, fin dalla sentenza n. 1 del 1956, affermò che la distinzione tra norme precettive e programmatiche nei giudizi di costituzionalità non avesse carattere determinante. A tal proposito, cfr. V. PIERGIGLI, *Lingue minoritarie e identità culturali*, cit., p. 137 e ss, dove l'A. afferma che “superata la equivoca contrapposizione tra norme precettive e programmatiche, è stato evidenziato da tempo, almeno in relazione alle norme di principio racchiuse nella legge fondamentale, la loro diretta efficacia, sia quali strumenti per l'interpretazione che di norme-parametro nei giudizi di costituzionalità delle leggi, che eventualmente

A tal proposito, tuttavia, appare opportuno precisare che, proprio per evitare di lasciare le minoranze linguistiche presenti sul territorio nazionale senza protezione, la Corte ha affermato che sebbene la norma contenuta nella disposizione prevista dall'art. 6 sia una norma direttiva ad efficacia differita¹³¹, da tale norma “discende già un nucleo di tutela minima, sottratto alla vicenda politica e direttamente determinabile attraverso l'interpretazione costituzionale dell'ordinamento”¹³².

Da una parte, allora la norma riveste i caratteri di norma direttiva dall'applicazione differita¹³³, nel senso di norma finalistica o di scopo la cui realizzazione è innanzitutto rimessa al legislatore¹³⁴. In quanto norma direttiva ad efficacia differita, dovrebbe costituire, dunque, un orientamento per il legislatore e esprimere la propria efficacia soltanto tramite l'attuazione da parte dello stesso, attraverso l'elaborazione di una disciplina *ad hoc*¹³⁵.

riservassero alle minoranze un trattamento non conforme agli indirizzi costituzionali”.

¹³¹ Corte costituzionale, sent. 5 febbraio 1992, n. 62.

¹³² Corte costituzionale, sent. 22 gennaio del 1996, n. 15.

¹³³ Corte costituzionale, sent. 20 gennaio 1982, n. 28.

¹³⁴ Corte costituzionale, sent. 5 febbraio 1992, n. 62.

¹³⁵ 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

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 conforme a Costituzione.

Spetterebbe, in particolare, all'interprete il compito di definire il "quantum" minimo di tutela, che potrebbe ricadere, in via interpretativa, sul principio pluralista e su quello di eguaglianza, a cui la stessa Corte collega la tutela delle minoranze linguistiche¹³⁶.

Si sottolinea, però, come la Corte ribadisca che tale nucleo rimane, comunque, insufficiente a garantire una tutela adeguata alle 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.

Il principio di eguaglianza costituisce, infatti, il presupposto del rispetto del principio maggioritario, che richiede l'uguaglianza di tutti i cittadini, mentre il presupposto del principio di tutela delle minoranze è proprio il rispetto della diversità. In particolare, la Corte ha chiarito come la tutela delle minoranze linguistiche "rappresenta senza dubbio qualcosa di diverso, e di più rispetto al principio di parità dei cittadini", poiché essa mira a garantire "un trattamento specificatamente differenziato" (...) "nella duplice direzione di assicurarne per un verso la permanenza contro forzate assimilazioni e di garantire alle stesse, per altro verso, forme e modi di partecipazione all'organizzazione politica e amministrativa (...) in proporzione della loro consistenza numerica"¹³⁷.

¹³⁶ Corte costituzionale, sent. 22 gennaio del 1996, n. 15.

¹³⁷ Corte costituzionale, sent. 9 aprile 1975, n. 86.

In tal modo, la Corte, non sembrerebbe aver seguito l'orientamento di una parte della dottrina che vedeva nella tutela delle minoranze linguistiche una ripetizione, o uno sviluppo¹³⁸, del principio di eguaglianza¹³⁹.

In effetti, il principio di uguaglianza vieta qualsiasi forma di discriminazione sulla base del fattore linguistico, prevedendo, dunque, una tutela cosiddetta "negativa" delle situazioni minoritarie, ma garantisce anche l'impegno della Repubblica ad eliminare eventuali ostacoli che possano causare forme di discriminazione sulla base del fattore linguistico, ad esempio, derivanti da una insufficiente padronanza della lingua italiana.

Tuttavia, appare evidente che, per garantire la salvaguardia e lo sviluppo dei caratteri propri di una minoranza linguistica, il legislatore è chiamato ad intervenire per elaborare una disciplina *ad hoc* che contenga diritti specifici per gli individui appartenenti ai gruppi minoritari.

Le minoranze linguistiche non risultano, dunque, adeguatamente protette se al principio di eguaglianza non vengono accompagnate prescrizioni dirette alla valorizzazione del rispettivo patrimonio linguistico e culturale¹⁴⁰.

¹³⁸ C. FRANCHI, *Problemi del bilinguismo nel Trentino Alto-Adige*, in *Atti del I Congresso di Studi regionali*, Padova, 1955, p. 337 e ss; C. ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1955, p. 49 e ss.

¹³⁹ Sul rapporto fra art. 6 Cost. e articolo 3 Cost., cfr. E. PALICI DI SUNI PRAT, *Intorno alle minoranze*, cit., p. 14 e ss; L. PALADIN, *Il principio costituzionale dell'eguaglianza*, Milano, 1965, p. 283 e ss.

¹⁴⁰ Anche sul piano dell'ordinamento internazionale è possibile riscontrare come si sia progressivamente affermata la necessità di affiancare al

Inoltre, è possibile mettere in evidenza come il ragionamento della Corte, con riguardo alla qualificazione dell'efficacia "differita", appare parzialmente contraddittorio nella parte in cui attribuisce alla norma tale caratteristica, ma al tempo stesso fa discendere da essa un tale nucleo minimo.

L'efficacia non sarebbe, allora, *totalmente differita*, ma solo parzialmente: è differita nella parte in cui la disposizione costituzionale dell'art. 6 prevede l'adozione di apposite norme, ma è già presente nella parte in cui la medesima disposizione prevede una tutela. La piena efficacia della norma si avrà nel momento in cui il nucleo minimo di tutela si salderà con l'applicazione di una disciplina immediatamente operativa.

Date le sue caratteristiche, sembrerebbe, quasi, possibile qualificare l'art. 6 Cost. come, norma "ad efficacia estensiva", ovvero in grado di far discendere da essa un nucleo minimo di tutela capace di *estendersi*, una volta intervenuto il legislatore. L'applicazione di una disciplina *ad hoc* renderebbe, appunto, piena l'efficacia.

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.

5. *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 delle difficoltà anche sulla scelta delle minoranze suscettibili di tutela, dal momento che tale scelta appartiene al legislatore.

In effetti, proprio il vuoto legislativo prodotto dall'assenza di una disciplina *ad hoc* che determinasse i soggetti titolari di una protezione, ha condotto la Corte Costituzionale a caratterizzare la nozione di minoranza, introducendo la nozione di minoranza riconosciuta¹⁴¹.

In particolare, 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 e afferma, nel caso specifico, che la minoranza di lingua slovena presente sul nostro territorio è una minoranza riconosciuta.

In particolare, secondo la Corte, è 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 si trattava del Trattato di Osimo, tra l'Italia e la Jugoslavia) che darebbe riconoscimento alla

¹⁴¹ La giurisprudenza della Corte costituzionale si è mostrata sempre molto prudente nell'individuazione delle minoranze suscettibili di tutela.

minoranza slovena e la qualificherebbe, dunque, come "minoranza riconosciuta"¹⁴².

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 o se le leggi

¹⁴² Tuttavia, ciò non esime l'interprete dall'accertare se le norme legislative vigenti bastino comunque a conferire immediata operatività, in tema di uso della lingua nel territorio di Trieste, alle norme costituzionali evocate ed in particolare agli articoli 6 della Costituzione e 3 dello Statuto regionale. È sufficiente, a tal fine, ricordare le leggi statali 19 luglio 1961, n. 1012, e 22 dicembre 1973, n. 932, contenenti la disciplina per la istituzione di scuole con lingua di insegnamento slovena nelle province di Trieste e Gorizia; nonché l'articolo 34 del D.P.R. 31 maggio 1974, n. 416 e l'articolo 8 della legge 14 gennaio 1975, n. 1, sull'ordinamento dei consigli scolastici nelle province di Trieste e di Gorizia in ordine alle scuole statali con lingua di insegnamento slovena. Vanno, inoltre, menzionate la legge 31 ottobre 1966, n. 935, che ha abrogato il divieto di dare nomi slavi ai bambini; la legge 14 aprile 1956, n. 308, che ha approvato e reso esecutiva la convenzione fra Presidenza del Consiglio e RAI-TV per l'estensione al territorio triestino del servizio radiotelevisivo, con l'esplicita previsione di trasmissione di notiziari e programmi in lingua slovena per mezzo della stazione triestina. L'impegno è ripetuto nella legge di riforma 14 aprile 1975, n. 103, prevedendosi anzi la stipulazione di una apposita convenzione per trasmissioni televisive in lingua slovena. Un preciso riferimento a partiti o gruppi politici "espressi" dalla minoranza di lingua slovena del Friuli - Venezia Giulia è poi contenuto nell'art. 2, comma nono, della legge 24 gennaio 1979, n. 18, per l'elezione dei rappresentanti dell'Italia al Parlamento europeo. Né mancano specifici ordini del Governo Militare Alleato mai abrogati, provvedimenti del Commissariato generale del Governo italiano per il territorio di Trieste e recenti leggi regionali che valorizzano particolari aspetti della vita della minoranza slovena. Cfr. V. PIERGIGLI, *Lingue minoritarie e identità culturali*, cit., p. 178.

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 che contenevano già delle disposizioni in materia di utilizzo della lingua slovena¹⁴³.

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."

Successivamente, con la sentenza n. 62 del 1992, invece, la Corte sembra orientarsi verso la prima lettura, facendo discendere il riconoscimento, innanzitutto, 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

¹⁴³ V. PIERGIGLI, *Lingue minoritarie e identità culturali*, cit

Venezia Giulia apposti “diritti” in relazione a vari ambiti della vita civile, sociale e politica”.

Tali letture, tuttavia, comportano conseguenze diverse: la prima lettura consentirebbe al legislatore ordinario, pur in mancanza di una disciplina internazionale a tutela di una minoranza specifica, di qualificare la minoranza come riconosciuta e di prevedere dunque una specifica tutela per la minoranza stessa.

Seguendo invece la seconda lettura, si ammetterebbe che solo in presenza di accordi internazionali che contengano delle disposizioni a tutela di una specifica minoranza, allora la minoranza in questione potrebbe essere considerata come una minoranza riconosciuta.

Di fatto, 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 in maniera pressoché assoluta alle cosiddette minoranze riconosciute, ovvero sia alle minoranze linguistiche già tutelate dagli statuti speciali, sia alle minoranze garantite da forme particolari di tutela¹⁴⁴.

Questo viene testimoniato dalla terminologia utilizzata dalla normativa, che ha identificato i soggetti destinatari degli strumenti attuativi di protezione

¹⁴⁴ In tal senso, secondo la Corte, era incompatibile, prima ancora logicamente che giuridicamente, qualsiasi sanzione che colpisse l'uso della lingua materna da parte degli appartenenti alla minoranza stessa: è questa infatti l'operatività minima della norma contenuta nell'art. 6 Cost., pur in assenza di una disciplina *ad hoc* resa possibile attraverso l'intervento del Legislatore. Cfr. PIERGIGLI, *Lingue minoritarie e identità culturali*, cit. p. 127.

proprio nelle “minoranze riconosciute o “minoranza linguistiche riconosciute”.

Soltanto una residua parte della legislazione in materia di minoranze, fino alla 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 riconosciute.

Nel settore dell’educazione e dell’insegnamento, si ricorda, ad esempio, la circolare ministeriale del 1971 che in relazione alle scuole materna e dell’obbligo, estendeva la raccomandazione di favorire l’arricchimento culturale degli alunni, da assicurarsi mediante l’educazione bilingue nelle scuole delle regioni con minoranze riconosciute, anche alle “minoranze linguistiche esistenti nelle altre parti del territorio nazionale”; nella stessa direzione, sembravano orientati i decreti legislativi emanati negli anni 70 ed 80 per stimolare l’iniziativa didattica verso la migliore conoscenza delle identità culturali e delle realtà locali, comprensive della pluralità linguistica e dialettale, la cui valorizzazione non doveva considerarsi in contrasto con l’appendimento delle lingua italiana¹⁴⁵.

¹⁴⁵ Cfr. D.CANCIANI, S. DE LA PIERRE, *Le ragioni di Babele. Le etnie tra vecchi nazionalismi e nuove identità*, Milano, 1993, p. 38; G.M. SCALIA, *Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche in Italia: analisi e prospettive*, in *Arch. Alto Asidige Riv. St. alpini*, 1996, p. 21, il quale riferisce che il Consiglio nazionale della pubblica istruzione, nella riunione del 2 ottobre 1995 affermava la necessità di valorizzare le lingue e le culture delle isole linguistiche in Italia per l’interesse che rivestono sul piano culturale, linguistico, psicologico, pedagogico e politico.

Tuttavia si tratta soltanto di una parte molto residuale della legislazione ordinaria esistente in materia, mentre permaneva nella maggior parte dei casi la distinzione fra riconoscimento o meno.

6. *Le minoranze linguistiche storiche: 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 condotto a una disparità di trattamento tra quelle minoranze già tutelate dagli Statuti speciali entrati in vigore con la Costituzione, e tutte le altre minoranze presenti sul nostro territorio¹⁴⁶.

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'Aosta¹⁴⁷, e quelle minoranze che attendevano l'attuazione dell'art. 6 Cost.

¹⁴⁶ 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.

¹⁴⁷ 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. Soltanto in anni più recenti, in

Le minoranze delle Regioni a Statuto speciale non venivano, dunque, 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 situazione aveva, così, portato, nel corso degli anni '80 e '90, ad un progressivo sviluppo delle proposte di legge riguardanti le minoranze linguistiche¹⁴⁸.

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 che tutelasse le minoranze linguistiche nel nostro panorama legislativo.

Tale legge ha certamente avuto il pregio di porre fine all'inerzia del legislatore, ma ha rivelato diverse criticità, proprio con riguardo alla scelta dei soggetti titolari di tutela. In particolare il legislatore ha preferito attuare l'art. 6 rivolgendo la tutela soltanto alle cosiddette minoranze storiche, come

Sardegna è stata approvata la legge 15 ottobre del 1997 n. 26 "Promozione eE la Sicilia la legge 9 ottobre 1998 n. 26 "Provvedimenti.

¹⁴⁸ 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 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., pag. 159.

si evince dal titolo della legge stessa. Per minoranze storiche si intendono quelle minoranze distinte dal loro carattere autoctono, dalla loro origine storica nell'esperienza italiana e dal legame con il territorio su cui si localizzano, essendovi insediate da un periodo di tempo relativamente lungo¹⁴⁹.

Tali minoranze vengono enumerate infatti 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 sardo.¹⁵⁰

Al di fuori di questo “numero chiuso” di minoranze non è, dunque, ipotizzabile un'estensione della tutela ad altre situazioni minoritarie e in tal senso, la dottrina è d'accordo nell'affermare che la legge interpreta la nozione costituzionale di minoranza in senso restrittivo¹⁵¹.

L'intenzione del legislatore, in effetti, era proprio quella di limitare la tutela soltanto a quelle minoranze che erano presenti sul territorio “storicamente”, escludendo altre realtà minoritarie.

¹⁴⁹ Secondo il sito del Ministero dell'Interno, l'insediamento nel territorio è considerato antico se protrattosi fino al 1800. Cfr. <http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/minoranze/sottotema001.html>

¹⁵⁰ 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.».

¹⁵¹ G. DE VERGOTTINI, *Verso una nuova definizione del concetto di minoranza*, cit.

In particolare, nella Relazione introduttiva alla legge 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. In particolare, si preferì 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.

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, ovviando a quel divario di trattamento esistente tra le minoranze super protette e le altre minoranze riconosciute, la legge ignora lo specifico profilo sociolinguistico delle diverse aree, includendo realtà sociolinguistiche diverse tra loro e mettendo sullo stesso piano minoranze già opportunamente tutelate da legislazioni regionali (le cosiddette minoranze superprotette¹⁵²) e minoranze più deboli. Il risultato è quello di fornire soluzioni di tutela di volta in volta insufficienti e poco efficaci¹⁵³.

¹⁵² Cfr. Sul tema, E. PALICI DI SUNI, *Intorno alle minoranze*, cit, p. 29 e ss.

¹⁵³ F.TOSO, *Patrimoni linguistici e lingue minoritarie : la prospettiva europea e quella italiana*, cit.

Non è, infatti, detto che tutte le minoranze linguistiche debbano o possano ricevere un trattamento giuridico standard¹⁵⁴: la stessa Corte costituzionale ha invitato il legislatore a graduare i modi, le forme di tutela e i tempi connessi all'attuazione dell'art. 6¹⁵⁵, quasi volesse auspicare regimi differenziati e modellati sulle condizioni specifiche di ciascuna minoranza.

Inoltre, la formulazione dell'art. 2 ha suscitato qualche perplessità facendo 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 un'appartenenza meramente linguistica per le altre¹⁵⁶.

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 idiomático¹⁵⁷.

¹⁵⁴ A. PIZZORUSSO, *Problemi giuridici dell'uso delle lingue in Italia*, in *Le Regioni*, 1977.

¹⁵⁵ Corte costituzionale, sent. 5 febbraio 1992, n. 62.

¹⁵⁶ A. PIZZORUSSO, *Le minoranze linguistiche in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2008.

¹⁵⁷ In questo senso, E. MALFATTI, *La legge di tutela delle minoranze linguistiche: le prospettive ed i problemi ancora aperti*, cit., pp. 122-123.

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 italiana¹⁵⁸, mentre la riconoscibilità di una minoranza attraverso il mero fattore linguistico implicherebbe un superamento del principio di nazionalità come fondamento della tutela.¹⁵⁹

Inoltre, un altro punto che suscita delle perplessità in merito alla possibilità di determinare quali siano i destinatari della protezione, riguarda il fatto che la legge tutela soltanto quelle minoranze concentrate in specifiche aree territoriali.

In particolare, il criterio utilizzato dalle legge per la tutela delle minoranze è basato sulla territorialità della protezione, per cui vengono circoscritte le aree in cui tale tutela sia attivabile.

Sulla base di tale criterio, la legge prevede, in particolare, 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), all'impiego della madrelingua nelle adunanze degli organi amministrativi (art. 7), alla pubblicazione nell'idioma minoritario di

¹⁵⁸ 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*, in *Quaderni Regionali*, 2012, fasc. 2, pp. 133-150.

¹⁵⁹ F. TOSO, *Patrimoni linguistici e lingue minoritarie : la prospettiva europea e quella italiana*, cit.

atti ufficiali dello Stato, delle Regioni e degli enti territoriali locali e non territoriali (art. 8), all'impiego della lingua minoritaria nei 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 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 Costituzione¹⁶⁰”*.

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

¹⁶⁰ Corte costituzionale, sent. 18 maggio 2009, n.159.

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 sarebbero da considerare illegittime eventuali previsioni statutarie che riconoscessero le istanze di singoli o di associazioni non riconducibili ai gruppi minoritari.

In aggiunta, l'articolo 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 istituto¹⁶¹.

¹⁶¹ F. CIANCI, *La tutela delle minoranze linguistiche alla luce della legge n. 482/99 : (vecchi) problemi e (nuove) prospettive*, in *Biblos* 11, n. 25, 2004.

7. *Le minoranze rimaste escluse dalla tutela.*

Le scelte operate dal legislatore nell'attuazione dell'art. 6 Cost. hanno, portato ad una esclusione di alcune categorie di minoranze presenti sul territorio, poiché la legge attuativa contiene un elenco nominativo di gruppi, cui viene riservata la tutela da essa stabilita.

Enumerando, infatti, le minoranze suscettibili di tutela all'art. 2 della legge, viene esclusa la possibilità che esistano altre minoranze, nell'esperienza italiana, sia con le medesime caratteristiche dei gruppi elencati nella legge¹⁶² sia con caratteristiche diverse.

La legge esclude dalla protezione le minoranze senza territorio, costituite in particolare da rom e sinti: 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 tutela¹⁶³.

¹⁶² 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, PALICI DI SUNI PRAT, *Intorno alle minoranze*, cit.

¹⁶³ O.N.U., Commissione dei diritti dell'uomo del consiglio economico e sociale, Risoluzione, 5 marzo 1992, 1992/65, *Protezione dei Sinti e dei Rom*. Cfr. 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.

Infine, vengono escluse le cosiddette nuove minoranze, ovvero quelle minoranze che si sono formate a seguito dei recenti flussi migratori provenienti da Paesi extra-europei verso il nostro Paese e che presentano nuove esigenze di tutela.

A tal proposito, è opportuno ricordare che, in altri Paesi europei meta delle recenti migrazioni, per “minoranze linguistiche” si intendono proprio quelle di recente formazione, a seguito dei flussi migratori¹⁶⁴. Addirittura, le minoranze linguistiche storiche e i gruppi alloglotti formati da immigrati sono talvolta accomunati dall’uso di una lingua¹⁶⁵.

Proprio rispetto a queste ultime minoranze, sarebbe opportuno valutare se la nozione costituzionale di minoranza espressa dalla nostra Costituzione possa essere interpretata in chiave evolutiva, tale da includere nella tutela, anche le nuove minoranze. Un’eventuale inclusione delle nuove minoranze nella tutela prevista permetterebbe, infatti, di elaborare una disciplina *ad hoc* per favorire da una parte l’integrazione delle stesse nel tessuto culturale del nostro Paese e dall’altra la tutela della loro specificità linguistica e culturale.

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 le nuove minoranze sono spesso costituite da individui che sono stabilmente presenti sul

¹⁶⁴ F.TOSO, *Le minoranze linguistiche in Italia*, cit.

¹⁶⁵ M.COSULICH, *Lingue straniere e lingue minoritarie nell’ordinamento repubblicano*, cit., p. 134

territorio, nonché parte della società, e anche dai loro discendenti, ovvero dalle cosiddette seconde e terze generazioni. I figli dei migranti di prima generazione sono spesso nati nei Paesi di immigrazione o di accoglienza e, dunque, appare inopportuno definirli “immigrati”¹⁶⁶.

¹⁶⁶ In alcuni Paesi, come Germania e Austria, con una più lunga tradizione di immigrazione, in questi casi si fa riferimento al termine “PersonemmitMigrationhintergrund”, ovvero persone con un passato migratorio. A questo proposito, A. GRANATA, *Diciottenni senza confini. Il capitale interculturale in Italia*, Roma, Carocci, 2015 conia la definizione di “nativi interculturali”, per indicare quella generazione di giovani che pratica contesti quotidiani di scambio interculturale.

PARTE SECONDA

**TUTELA DELLA DIVERSITÀ CULTURALE
DI MATRICE MULTICULTURALISTA:
LE NUOVE MINORANZE**

CAPITOLO IV

LA TUTELA DELLE NUOVE MINORANZE LINGUISTICHE

1. *Le nuove minoranze: un'intepretazione evolutiva dell'art.6 Cost.*

La nozione di nuove minoranze¹⁶⁷ o nuove comunità alloglotte¹⁶⁸

¹⁶⁷ I criteri utilizzati nell'individuazione delle nuove minoranze linguistiche da parte dei sociologi non riguardano solo l'utilizzo di una lingua comune nel gruppo di appartenenza, ma diversa da quella della maggioranza: sono criteri di tipo socioculturale.

¹⁶⁸ Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Verso una nuova definizione del concetto di minoranza*, cit. Dello stesso autore, *Multiculturalismo, minoranze linguistiche ed immigrazione*, in T. BONAZZI e M. DUNE (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologna, Il Mulino, 1994, 237 e ss. In particolare, tale termine è più ampio del concetto di migrante, poiché fa riferimento non soltanto alla prima generazione, ma anche ai loro discendenti che, spesso, sono nati nel Paese d'immigrazione e che, dunque, non possono essere chiamati, per definizione, migranti. Cfr. sul tema, R. MEDDA-WINDISCHER, *Nuove minoranze*, cit; V. ORIOLES, 'Nuove minoranze'. *Come cambia lo spazio comunicativo*, in *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), a cura di Elena Pistolesi, Trieste, Istituto Gramsci del Friuli Venezia Giulia (Atti dell'Istituto Gramsci del Friuli Venezia Giulia 10), 2007, pp. 69-77.

è stata elaborata dalla dottrina piuttosto recentemente¹⁶⁹, in relazione all'evoluzione della società in senso multiculturale¹⁷⁰ a seguito dei flussi migratori degli ultimi vent'anni.

Nel nostro ordinamento, sebbene non esista, ancora, una definizione univoca del termine, per nuove minoranze si intendono "quei gruppi formati da individui e dalle loro famiglie, che hanno lasciato il Paese d'origine e sono emigrati in un altro paese, generalmente per motivi economici, ma, spesso, anche per motivi politici"¹⁷¹.

Le nuove minoranze non sono, dunque, soltanto composte da immigrati di prima generazione, ma anche dalle seconde e terze generazioni: si tratta, in particolare, dei figli degli immigrati, ragazzi nati in Italia, oppure arrivati nel Paese in tenera età o già in fase adolescenziale, ma anche di coloro

¹⁶⁹ Di fatto, l'immigrazione verso il nostro Paese, proveniente soprattutto dai Paesi del nord-Africa, si è intensificata significativamente a partire dagli anni '90, portando ad un'evoluzione rapida della composizione etnica e culturale della società.

¹⁷⁰ Sebbene, infatti, non vi sia una definizione univoca né esaustiva della nozione di multiculturalismo, nel nostro Paese tale termine è da intendersi prevalentemente associato alla presenza di vari gruppi etnolinguistici diversi da quello maggioritario. Cfr. E.GROSSO, *Nuovi temi e tecniche della comparazione giuridica*, cit. Per uno studio approfondito sul tema, 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 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. Vedi anche M. GIANNI, *Riflessioni su multiculturalismo, democrazia e cittadinanza* in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2000, n. 3.

¹⁷¹ Cfr. MEDDA-WINDISCHER, *Nuove minoranze*, cit.

che sono figli di coppie miste o che possono rientrare nella sfera dei minorenni immigrati non accompagnati¹⁷².

Tali minoranze non condividono solo una lingua diversa da quella utilizzata dalla maggioranza, ma anche una cultura e una religione differenti, nonché un certo senso di appartenenza al gruppo e un corpo di interessi comuni legato a specificità di tipo linguistico e culturale.

La loro presenza si riflette, inoltre, nella sfera pubblica: se, infatti, in un primo momento le richieste dei migranti sono relative al soddisfacimento di bisogni legati alla sopravvivenza, quali la ricerca di un alloggio e di un lavoro, si sottolinea come il fenomeno migratorio si sia evoluto e, talvolta, la presenza in un Paese diverso da quello di origine diventi, per l'individuo, permanente, comportando esigenze nuove di riconoscimento identitario¹⁷³.

In aggiunta, così come le minoranze storiche, anche le nuove rivendicano il diritto di partecipazione alla vita politica, economia, culturale e sociale del Paese in cui vivono¹⁷⁴.

¹⁷² La terminologia attinente a questo tema nasce negli Stati Uniti agli inizi del Novecento, quando iniziano ad acquisire organicità gli studi sull'immigrazione proveniente dal continente europeo. Successivamente questa terminologia è entrata in uso anche in Paesi europei come Francia, Gran Bretagna, Spagna e Italia e altri. Cfr. sul tema, A.GRANATA, *Sono qui da una vita. Dialogo aperto con le seconde generazioni*, cit.

¹⁷³ L.MANCINI, *"Società multiculturale e diritto italiano. Alcune riflessioni"*, cit.

¹⁷⁴ Si evidenzia a tale proposito il dibattito sull'attribuzione della cittadinanza ai minori stranieri. Molteplici sono state le proposte di legge di riforma della legge 91 del 1992 recante "Nuove norme sulla cittadinanza". Si mette in luce che lo scorso 13 ottobre 2015, la Camera dei deputati ha approvato un testo

Tuttavia, ad oggi, come già sottolineato, a livello nazionale, un modello di gestione della diversità culturale che sia in grado di garantire, da una parte, il rispetto delle specificità linguistico-culturali e dall'altra un processo di integrazione sociale, economica e politica delle nuove minoranze all'interno della società.

Sono state, soltanto, le Regioni ad intervenire, talvolta, in modo più incisivo con una legislazione che tutelasse in particolare la cultura degli immigrati provenienti da Paesi extra-europei e favorisse dall'altra parte l'integrazione, soprattutto a livello scolastico ed educativo.

L'obiettivo era proprio quello di favorire da una parte il mantenimento dei legami con la terra d'origine, valorizzandone il patrimonio linguistico, culturale e religioso, e prevedendo, dall'altra, interventi educativi per cittadini italiani diretti a far conoscere la cultura degli immigrati, nel senso dell'integrazione¹⁷⁵.

unificato di proposte di legge in materia di cittadinanza : il testo prevede l'estensione dei casi di acquisizione della cittadinanza per nascita (*ius soli*) e l'introduzione di una nuova forma di acquisto della cittadinanza a seguito di un percorso scolastico (*ius culturae*).

¹⁷⁵ Ad esempio, la legge n. 6 dell'8 febbraio del 2010 della regione Campania recante "*Norme per l'inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania*" si rivolge ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, agli apolidi, ai richiedenti asilo e ai rifugiati presenti sul territorio regionale e prevede che la Regione promuova iniziative volte ad accrescere l'informazione e la sensibilizzazione sul fenomeno migratorio promuovendo, altresì, la conoscenza delle culture di provenienza e la loro valorizzazione¹⁷⁵.

Anche la legge della regione Liguria, del 20 febbraio 2007, n. 7. recante "*Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri*

Tuttavia, non si tratta di una disciplina organica e nazionale, né dell'attribuzione di particolari diritti agli individui appartenenti alle nuove minoranze o di percorsi di integrazione, ma di interventi localizzati che, certamente, possono essere considerati con favore, ma non colmano il vuoto legislativo esistente.

In aggiunta, i nuovi gruppi minoritari non presentano le stesse esigenze di protezione delle minoranze tradizionali: esistono fattori religiosi, socio-economici e storici, oppure particolari forme di discriminazione, o ancora la localizzazione in determinate aree o la presenza diffusa sul territorio, che rendono necessaria una protezione specifica e diversa da quella adottata per le minoranze linguistiche storiche.

immigrati" prevede interventi volti a favorire la comunicazione e la reciproca conoscenza tra cittadini stranieri immigrati ed italiani, singoli od associati, e il reciproco riconoscimento e la valorizzazione delle identità culturali, religiose e linguistiche¹⁷⁵.

Cfr. ad esempio, tutela della cultura dei nomadi la legge regionale della Sardegna 9 marzo 1998 n. 9, del Friuli Venezia Giulia 14 marzo 1988, n.11, della Toscana 12 marzo 1988 n. 17, dell'Emilia Romagna 23 dicembre 1988 n. 47, del Veneto 22 dicembre 1989 n. 54, della Lombardia 22 dicembre 1989 n. 77. Cfr. a tutela dell'identità degli immigrati le leggi della Regione Lombardia 4 luglio 1988 n. 38, Sardegna 24 dicembre 1990 n. 46, Abruzzo 13 febbraio 1990 n. 10, Campania 3 novembre 1994 n. 33, Marche 2 novembre 1988 n. 402 e 2 marzo 1998 n. 2.

2. Interpretazioni originaliste ed evolutive dell'art. 6 Cost. fra giurisprudenza e dottrina costituzionale.

Per poter includere nella tutela prevista dall'art. 6 Cost anche le nuove minoranze linguistiche non è possibile adottare la stessa interpretazione restrittiva dell'articolo, utilizzata fino ad ora dal legislatore.

Una lettura restrittiva risulta fedele ai soggetti destinatari di protezione che il Costituente aveva in mente al momento dell'entrata in vigore della Costituzione, ma comporta dei limiti difficilmente superabili rispetto alla possibilità di includere nella tutela prevista dall'art. 6 Cost. le nuove minoranze linguistiche.

I nuovi gruppi minoritari non sono, infatti, caratterizzati da una lunga e costante permanenza sul territorio italiano, dal momento che i flussi migratori si sono verificati in tempi piuttosto recenti, e non presentano nemmeno una localizzazione tale da far emergere un legame col territorio, poiché la loro presenza è caratterizzata da una certa diffusività territoriale. Dunque, la loro esclusione dalla tutela diventa una conseguenza logica.

Inoltre, se al posto di un'interpretazione originalista, venisse adottata una lettura di tipo testuale dell'articolo, verrebbero in evidenza, anche in questo caso, degli ostacoli rilevanti rispetto alla possibilità di estendere la tutela prevista ai nuovi gruppi minoritari.

In particolare, la disposizione costituzionale fa riferimento al carattere linguistico con cui il Costituente decise di caratterizzare le minoranze suscettibili di tutela.

Tuttavia, le nuove minoranze non sono caratterizzate soltanto da una lingua diversa da quella della maggioranza: presentano anche dei profili

socioculturali comuni, quali la condivisione di una specifica cultura, di tradizione e/o religione differenti dal resto della popolazione¹⁷⁶.

Dunque, anche se la norma venisse interpretata testualmente, le nuove minoranze non potrebbero risultare pienamente suscettibili di tutela, poiché presentano delle peculiarità che vanno oltre l'aspetto prettamente linguistico.

Tuttavia, dal momento che la norma contenuta nella disposizione costituzionale dell'art. 6 deve essere applicata ad una realtà storica e sociale in continuo divenire, specialmente con riferimento al concetto di minoranza, che evolve nel corso del tempo a causa di fattori storici, sociali e politici e si determina, di volta in volta, nel contesto in cui si inserisce, potrebbe risultare maggiormente adeguato adottare un'interpretazione evolutiva - *magis ut valeat* - dell'art. 6 Cost.

Utilizzando, infatti, tale lettura, è possibile far emergere alcune considerazioni rilevanti ai fini dell'inclusione delle nuove minoranze nella tutela prevista e superare sia un'interpretazione originalista che testuale dell'articolo.

Innanzitutto, si ricorda che la portata dell'art.6 Cost. non fu circoscritta dal Costituente ad *alcune* specifiche minoranze¹⁷⁷: al contrario, il Costituente affermò l'impegno dell'ordinamento a proteggere le minoranze in quanto tali,

¹⁷⁶ M. CHINI, *New linguistic minorities: repertoires, language maintenance and shift*, in *International Journal of the Sociology of Language*, 2011, n. 210,

¹⁷⁷ La formulazione dell'art. 6 Cost., rispetto ad altre disposizioni costituzionali a tutela delle minoranze presenti nelle Costituzioni di altri Paesi europei, è piuttosto generica. Cfr. PALICI DI SUNI PRAT, *Intorno alle minoranze*, cit., p. 21.

senza specificare quali fossero le situazioni minoritarie suscettibili di tutela¹⁷⁸. Questa considerazione permette, allora, di superare una lettura storica della norma¹⁷⁹.

La Costituzione affida, infatti, al legislatore una discrezionalità particolarmente ampia nell'individuazione delle minoranze, nonché delle forme e i modi per rendere pienamente efficace la disposizione costituzionale¹⁸⁰ : 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, con l'evoluzione della società

¹⁷⁸ Nella formulazione finale dell'art. 6 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 ... E' 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, 1931, p. 63. Sull'origine della lingua J.J. ROUSSEAU, *Essai sur l'origine des langues*, in *Ouvres Complètes*, II, PARIS, 1873, p. 370 e ss.

¹⁷⁹ Cfr. E. PALICI DI SUNI PRAT, "Minoranze", (voce), in *Dig. Pubbl.*, Utet, Torino, 1994, p. 551 e ss.

¹⁸⁰ 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 costituzionale, sent. 18 maggio 2009, n.159.

in senso multiculturale e la presenza di nuove minoranze, il legislatore potrebbe valutare la possibilità di estendere la protezione prevista anche alle nuove minoranze.

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 1999¹⁸¹, "*non esaurisce ogni forma di riconoscimento a sostegno del pluralismo linguistico, ma al contrario si riferisce esclusivamente alla tutela della 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*"¹⁸². Sembra, dunque, che la giurisprudenza costituzionale abbia fatto un notevole passo in avanti nel senso di un'interpretazione non restrittiva della disposizione costituzionale¹⁸³.

¹⁸¹ 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.

¹⁸² Corte costituzionale., sent. 7 marzo 2011, n. 88.

¹⁸³ 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

In secondo luogo, attraverso un'interpretazione evolutiva della norma pare possibile superare anche una lettura testuale della disposizione costituzionale, affinché la connotazione sulla base della lingua dei gruppi minoritari non impedisca un'interpretazione estensiva dell'art. 6 Cost. alle nuove minoranze.

In effetti, sembrerebbe che soltanto quelle minoranze classificabili come minoranze linguistiche possano godere di una tutela, e che la lingua venga assunta quale tratto discriminante per beneficiare di una protezione o meno: quelle minoranze caratterizzate dal fattore linguistico sembrerebbero, infatti, le uniche minoranze a poter essere tutelate.

Tuttavia, dai lavori dell'assemblea costituente emerge come i Costituenti scelsero la caratterizzazione sulla base del fattore linguistico non tanto per sottolineare la lingua quale criterio di distinzione, ma per evitare di fare ricorso ad altri criteri, specialmente a quello etnico, che avrebbero potuto da una parte favorire manifestazioni di separatismo nelle Regioni di confine, e dall'altra per evitare allusioni 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*

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".

connotato essenziale della nozione costituzionale di minoranza etnica, al punto da indurre il Costituente a definire quest'ultima quale "minoranza linguistica" ¹⁸⁴.

Dalla giurisprudenza emerge, allora, che l'assenza del riferimento al carattere etnico delle minoranze non avrebbe dunque comportato modifiche sostanziali con riguardo ai contenuti della tutela, poiché la portata 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 identitaria¹⁸⁵.

La stessa Corte costituzionale ha affermato come "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"¹⁸⁶.

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

¹⁸⁴ Corte costituzionale, sent. 5 febbraio 1992, n. 62. Cfr sul tema, G. LATTANZI, *La tutela dei diritti delle minoranze in Italia*, Relazione svolta in occasione dell'incontro con la delegazione della Corte costituzionale del Kosovo il 7 giugno 2013 al Palazzo della Consulta.

¹⁸⁵ V. ORIOLES, *Come cambia lo spazio comunicativo*, cit.

¹⁸⁶ Corte costituzionale, sent. 10 maggio 2010, n. 170.

“il diritto all’uso della lingua materna nell’ambito della comunità di appartenenza è un aspetto essenziale della tutela costituzionale delle minoranze etniche”¹⁸⁷.

Infine, si può sottolineare, sempre a favore di un’interpretazione evolutiva, che a livello quantitativo, la Costituzione non pone dei requisiti numerici specifici per l’esistenza di una minoranza, se non quello di essere in una condizione minoritaria rispetto alla maggioranza della popolazione. Ad esempio, non è richiesta una soglia minima di individui appartenenti ad una minoranza linguistica ai fini dell’esistenza di una minoranza meritevole di tutela¹⁸⁸. Dunque, il requisito numerico non costituirebbe un limite all’inclusione delle nuove minoranze nella tutela prevista.

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

Sebbene il principio di tutela delle minoranze linguistiche nel nostro ordinamento costituisca, certamente, un superamento dell’idea di Stato-Nazione chiuso dell’Ottocento e un rovesciamento di portata politica e

¹⁸⁷ Corte costituzionale, sent. 5 febbraio 1992, n. 62.

¹⁸⁸ A tal proposito, si sottolinea come anche altre Costituzioni non considerino il dato numerico come rilevante ai fini dell’esistenza di una minoranza ed in particolare la Costituzione slovena prevede all’art. 64.4 Cost. delle forme di tutela positiva per la minoranza magiara e per quella italiana “indipendentemente dal numero degli appartenenti a questa comunità”.

culturale rispetto al fascismo¹⁸⁹, la dottrina si è dimostrata piuttosto incline a considerare l'esistenza di una minoranza solo all'interno di rapporto di cittadinanza con lo Stato di appartenenza.

In particolare, secondo una delle più note definizioni del concetto di minoranza, condivisa dalla maggior parte della dottrina¹⁹⁰, una minoranza è intesa come "frazione di popolo" (...)," come "una o più collettività di cittadini, dotate di un particolare status giuridico"¹⁹¹.

La nozione di popolo, in questo caso, non sarebbe da intendersi, certamente, nella sua accezione ottocentesca, come espressione di un'identità comune, quanto piuttosto come elemento personale dello Stato, costituito da individui che sono legati ad esso da un rapporto di cittadinanza. Sempre secondo la stessa definizione, infatti, proprio l'elemento personale dello Stato verrebbe a differenziarsi, in ragione "di un complesso di strumenti di tutela giuridica minoritaria".

La differenziazione che si verrebbe a creare, dunque, riguarda il trattamento giuridico nei confronti di coloro che appartengono ad una minoranza, attraverso gli strumenti di tutela attivati da una disciplina specifica. Di fatto, i cittadini destinatari di tutela sono titolari di diritti specifici, previsti da una disciplina speciale.

¹⁸⁹ Corte costituzionale, sent. 10 giugno 1996, n. 150.

¹⁹⁰ Comprendono le minoranze linguistiche fra le formazioni sociali P. RESCIGNO, *Persona e comunità*, Bologna, Il Mulino, 1966, IX, p. 19 e ss. e C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1969, p. 1099 e ss.

¹⁹¹ A. PIZZORUSSO, *Minoranze*, (voce), in *Enc. Dir.*, Vol. XXVI, Milano, Giuffrè, 1976, p. 533.

La scelta di creare un 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, come già richiamato.

Per altro, come già sottolineato, anche il riferimento al carattere etnico, inizialmente previsto dalla Costituzione, scomparve nella formulazione finale del testo, proprio per evitare la carica separatistica dei gruppi minoritari.

Inoltre, effettivamente, gli individui appartenenti alle minoranze erano cittadini dello Stato italiano e, di conseguenza, anche le generazioni successive erano composte da individui che possedevano la cittadinanza¹⁹².

¹⁹² A tal proposito, è necessario rilevare che la tendenza a rendere la cittadinanza un elemento costitutivo della definizione di minoranza non si riscontra solo a livello del nostro ordinamento, ma anche, in parte, in quello internazionale. Secondo la definizione di minoranza, elaborata alla fine degli anni '70 nell'ambito della sottocommissione dell'ONU per la lotta contro le misure discriminatorie, una minoranza risulterebbe *“un gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione di uno Stato, in posizione non dominante, i cui membri, essendo cittadini dello Stato, posseggono caratteristiche etniche, religiose o linguistiche che differiscono da quelle del resto della popolazione e mostrano, quanto meno implicitamente, un senso di solidarietà inteso a preservare le loro culture, tradizioni, religioni, lingue »*.

Cfr. la nota definizione riportata dallo stesso Autore in F. CAPOTORTI, *Il regime delle minoranze nel sistema delle Nazioni Unite e secondo l'art. 27 del Patto sui diritti civili e politici* in *Riv. Internaz. Dir. Dell'uomo*, 1992, 107-108, F. CAPOTORTI,

Tale definizione, tuttavia, espone all'obiezione di non poter includere nella tutela prevista tutti coloro che non possiedono una cittadinanza italiana.

Con riguardo specifico, poi, alle nuove minoranze, spesso gli individui appartenenti ad una nuova minoranza non sono cittadini, così come le cosiddette seconde o terze generazioni, che possono acquisire la cittadinanza italiana solo al compimento della maggiore età.

Sarebbe, dunque, opportuno tentare di rivedere tale definizione, dal momento che, in un contesto in cui esistono nuove minoranze linguistiche, dove i flussi migratori sono aumentati e le persone si spostano più facilmente da un Paese all'altro, tale scelta risulta, oggi, piuttosto anacronistica.

Una tutela legata al requisito della cittadinanza potrebbe, infatti, costituire, innanzitutto, una disparità di trattamento per tutti coloro che non possiedono una cittadinanza italiana, tanto più se, come nel nostro ordinamento, il conferimento della cittadinanza si basa prevalentemente sul principio dello *ius sanguinis*.

Tuttavia, nel nostro ordinamento, adottando il parametro di ragionevolezza, la Corte Costituzionale ha statuito l'equiparazione tra cittadini e non cittadini in quanto persone nella titolarità di situazioni attive e passive (diritti e doveri), individuali e collettivi, ritenute essenziali ai fini di una civile, dignitosa e non ingiustamente discriminatoria convivenza¹⁹³.

A tale proposito, sulla base del principio di non discriminazione a

«Minorities», in, R. BERNHARDT (a cura di), *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 8, 1985, p. 385 e ss.

¹⁹³ Si vedano - a partire dalla sentenza n. 120 del 1967- le successive pronunce nn. 62 del 1994, 172 del 1999 e 509 del 2000 della Corte costituzionale

causa del fattore linguistico, si potrebbe riconoscere, ad esempio, anche ai cittadini non italiani che parlano una lingua già considerata minoritaria e dunque protetta dalla legge n. 482 del 1999 la possibilità di utilizzarla nei procedimenti giudiziari.

Certamente, poiché la protezione si fonda su un criterio territoriale, questo sarebbe possibile solo nelle aree territoriali in cui sono localizzate le minoranze storiche.

Tale possibilità, inoltre, non comporterebbe grossi oneri aggiuntivi, dal momento che nei territori in cui sono tutelate le minoranze storiche, viene già assicurato l'esercizio dei diritti previsti dalla legge n. 482 del 1999 ai gruppi minoritari, tra i quali è ricompreso il diritto all'uso della lingua minoritaria nei procedimenti giudiziari, tramite la presenza di funzionari bilingue.

Ad esempio, gli individui parlanti la lingua francese (si pensi all'immigrazione proveniente dal Nord Africa) potrebbero beneficiare della possibilità di utilizzare tale lingua, considerata già minoritaria.

Inoltre, la Corte costituzionale non ha fornito alcun appiglio giurisprudenziale ad 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»*¹⁹⁴.

Infine, a livello internazionale, un importante contributo è arrivato da parte della “*European Commission for democracy through law*” del Consiglio d’Europa, conosciuta anche come Commissione di Venezia, che, nel 2006, all’interno del suo documento “*Report on non-citizens and minority rights*”¹⁹⁵, ha 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, infatti, 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 cittadinanza¹⁹⁶.

¹⁹⁴ Corte costituzionale, sent. 10 maggio 2010, n. 170.

¹⁹⁵ Documento consultabile all’indirizzo

http://www.google.it/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CC4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.venice.coe.int%2Fwebforms%2Fdocuments%2Fdefault.aspx%3Fpdffile%3DCDL-AD%282007%29001-e&ei=GTSDU7SKLsyI7AahuIGIBA&usg=AFQjCNHurzkyuHpW0BpE_DSQpmyM4Oo7A&sig2=cIMOlwpqQ_HczUG3NiPoEw&bvm=bv.67720277,d.ZGU

¹⁹⁶ E. PALICI DI SUNI PRAT, *Intorno alle Minoranze*, cit., p. 135 e ss.

4. *Le minoranze come formazioni sociali.*

Abbandonando il requisito della cittadinanza quale elemento costitutivo della definizione di minoranza, sarebbe auspicabile l'utilizzo di criteri alternativi che definiscano la nozione di minoranza linguistica.

Oltre al requisito della cittadinanza, nel nostro ordinamento, il criterio costitutivo della nozione di minoranza storica fa riferimento alla localizzazione territoriale: come già affermato, infatti, una minoranza storica è un gruppo numericamente inferiore, collocato sul territorio da un periodo di tempo relativamente lungo e circostanziato in determinate aree del Paese. Dunque, anche tali criteri risultano inadeguati alla definizione di nuova minoranza.

Al contrario, la classificazione delle minoranze come "formazioni sociali", condivisa dalla maggior parte della dottrina italiana¹⁹⁷, può essere considerata favorevolmente al fine di includere nella nozione di minoranze anche coloro che non possiedono la cittadinanza italiana. In tal senso, una minoranza potrebbe essere costituita da individui che non possiedono la cittadinanza italiana.

Secondo tale definizione, una minoranza risulterebbe, infatti, una "formazione sociale a carattere non necessariamente associativo, la cui unitarietà è data, in mancanza di una sua organizzazione giuridico-formale,

¹⁹⁷ R. BIN, *Formazioni sociali*, (voce), in *Dizionario della Costituzione*, a cura dell'Accademia della crusca, Pubblicazioni dell'Assemblea regionale toscana, Firenze 2009.

dalla titolarità di un corpo di interessi comuni alla cui tutela sono destinate le norme che realizzano la protezione minoritaria”¹⁹⁸.

Una tale definizione potrebbe, dunque, essere considerata a favore delle nuove minoranze, poiché pone quali elementi costitutivi della nozione di minoranza l’esistenza di una formazione sociale che sia caratterizzata al proprio interno dalla condivisione di interessi comuni e a cui il legislatore dovrebbe dare protezione attraverso l’elaborazione di una disciplina *ad hoc*: anche i nuovi gruppi minoritari possiedono, infatti, un corpo di interessi comune, legato ad esigenze di riconoscimento identitario, nonché di promozione e valorizzazione di una identità linguistica e culturale diversa da quella della maggioranza¹⁹⁹.

A tale proposito, si sottolinea come nel nostro ordinamento, la dottrina sia pressoché concorde nell’affermare che una minoranza linguistica, essendo una formazione sociale, non risulta dotata di soggettività giuridica²⁰⁰: le minoranze, intese come formazioni sociali, sarebbero infatti titolari di

¹⁹⁸ A. PIZZORUSSO, *Minoranze etnico-linguistiche*, (voce), in *Enc. Dir.*, XXVI, Milano, Giuffrè, 1976, p. 533.

¹⁹⁹ Si consenta di rinviare, 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.

²⁰⁰ In particolare, una minoranza linguistica è una formazioni sociale in cui si svolge e si sviluppa la «personalità dell’uomo». Si ricorda, a tal proposito, la giurisprudenza della Corte costituzionale che ha collegato il principio di tutela delle minoranze con l’art. 2 della Costituzione. La posizione delle minoranze, di fronte alla possibilità di essere soggetti di diritto, può essere equiparata, infatti, a quella del popolo. E', infatti, altrettanto raro, che un ordinamento giuridico attribuisca la qualità di soggetto di diritto sia a un gruppo di minoranza, sia all'intero popolo.

interessi comuni, mentre gli individui appartenenti alle nuove minoranze avrebbero titolarità di eventuali diritti previsti da una disciplina *ad hoc*.

Allora, se è vero che nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente, il tema dei diritti *delle* formazioni sociali sia stato ripetutamente ripreso, tuttavia, 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" presente nella disposizione costituzionale, all'art. 2 Cost., suggerirebbe che non sono le formazioni sociali, quanto piuttosto l'individuo appartenente alle formazioni sociali, ad essere titolare di diritti²⁰¹.

Sebbene, infatti, a livello internazionale, ed in particolare in sede di interpretazione dell'art. 27 del Patto internazionale sui diritti civili e politici²⁰², si sia sostenuto da parte di alcuni che la tutela prevista da tale documento avrebbe come destinatari i gruppi minoritari in quanto tali, gli ordinamenti statali, specialmente quelli occidentali, hanno generalmente escluso il riconoscimento della soggettività dei gruppi minoritari²⁰³.

Solo in rari casi, segno, forse, di una sensibilità sempre maggiore rispetto al fenomeno delle minoranze, i gruppi minoritari sono espressamente riconosciuti come titolari di diritti. In questo senso, ad esempio, l'art. 5,

²⁰¹ R. BIN, *Formazioni sociali*, (voce) in *Dizionario della Costituzione*, cit.

²⁰² Patto internazionale sui diritti civili e politici, art. 27: "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."

²⁰³ Vedi, in tal senso, F.CAPOTORTI, *I diritti dei membri delle minoranze: verso una dichiarazione delle N.U.?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1981, p. 30 ss.

comma 1, della Costituzione del Land Brandeburgo, definisce i "gruppi sociali" in quanto tali potenziali titolari di diritti fondamentali. Anche le disposizioni delle Costituzioni slovena e slovacca, per altro, attribuiscono alle minoranze il diritto di dar vita ad associazioni. L'art. 64 della Cost. slovena stabilisce, in particolare, che alle comunità nazionali autoctone italiana ed ungherese è garantito "il diritto di fondare organizzazioni", mentre l'art. 34 della Cost. slovacca attribuisce ai cittadini che rappresentano minoranze nazionali o gruppi etnici nella Repubblica Slovacca "il diritto di associarsi in associazioni di minoranza nazionale"²⁰⁴.

Pertanto, si sottolinea che, sebbene il riconoscimento dei gruppi linguistici come soggetti di diritto possa avvenire in forme diverse (l'attribuzione al gruppo in quanto tale della titolarità di diritti non è il più frequente²⁰⁵), in ogni caso, nel nostro ordinamento, una minoranza non è

²⁰⁴ S. SANTOLI, *Le minoranze come comunità intermedie nel quadro della problematica dei "diritti collettivi"*, in www.forumcostituzionale.it

²⁰⁵ V. PIERGIGLI, *Lingue minoritarie e identità culturali*, cit.

Al contrario, nella maggior parte dei casi in cui tale riconoscimento ha luogo, ciò avviene in forma implicita e l'esercizio dei diritti attribuiti al gruppo –o indirettamente esercitabili a suo favore –è conferito agli individui che ne fanno parte oppure ad enti autonomi a stretto rigore non identificabili col gruppo o organi dello Stato o di un tale ente che in qualche modo di fatto rappresenti il gruppo. Da segnalare il potere di ricorrere alla Corte costituzionale contro atti legislativi ritenuti lesivi della parità dei gruppi linguistici attribuito alla "maggioranza dei gruppi linguistici consiliari" del Consiglio regionale del Trentino - Alto Adige/Südtirol e del Consiglio provinciale di Bolzano - Bozen dall'art.56, comma 2, dello Statuto regionale del Trentino - Alto Adige/Südtirol, e l'analogo potere di ricorso agli organi della giustizia amministrativa attribuito ai consiglieri regionali, provinciali e comunali

titolare di diritti: alla stregua del popolo, è titolare di un vastissimo complesso di interessi, la cui cura viene affidata dall'ordinamento a determinati soggetti, o può essere, da questi, assunta spontaneamente²⁰⁶. Sono, invece, gli individui appartenenti alla minoranza a diventare titolari di diritti specifici, in attuazione della disposizione costituzionale.

5. *La diffusività della protezione.*

La classificazione delle nuove minoranze come formazioni sociali sarebbe utile anche a superare il problema legato alla diffusività della protezione, dal momento che le nuove minoranze non sono localizzate su una specifica porzione di territorio.

Infatti, se la legge n. 482 del 1999 utilizza un criterio di protezione territoriale, per cui vengono circoscritte le aree in cui tale tutela è attivabile²⁰⁷,

della Provincia di Bolzano - Bozen dall'art.92 dello stesso Statuto. In proposito, si rinvia a A.PIZZORUSSO, *Verso il riconoscimento della soggettività delle comunità etnico - linguistiche?*, in *Studi in memoria di Carlo Furno*, Milano, Giuffrè, 1973, p.739 ss.

²⁰⁶ Cfr. A. PIZZORUSSO, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, cit., p.315 ss.; A.E.GALEOTTI, *I diritti collettivi*, in VITALE (a cura di), *Diritti umani e diritti delle minoranze*, cit., p.30 ss.; V. PIERGIGLI, *Lingue minoritarie e identità culturali*, cit., p.96 ss

²⁰⁷ 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

tale criterio risulta piuttosto inadeguato per le nuove minoranze, poiché le nuove minoranze sono spesso diffuse su tutto il territorio.

Dal momento che la scelta nell'utilizzo di un criterio di protezione è frutto della discrezionalità del legislatore, sarebbe 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.

Si ricorda, infatti, che l'opzione tra modello 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*

comunque una minoranza linguistica ricompresa nell'elenco presente all'art. 2 della legge, 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'articolo 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. Cfr. F. CIANCI, *La tutela delle minoranze linguistiche alla luce della legge n. 482/99: (vecchi) problemi e (nuove) prospettive*, in *Biblos* 11, n. 25, 2004, 32-50.

pubblici poteri - sul piano quindi della stessa operatività concreta della protezione - derivano dalla disciplina speciale dettata in attuazione dell'art. 6 della Costituzione²⁰⁸".

Si rileva, però, che anche questa opzione comporterebbe almeno due ordini di problemi: da una parte, risulterebbe di difficile, se non impossibile, garantire che una specificità linguistica e culturale venga tutelata su tutto il territorio nazionale; dall'altra parte, il criterio personale si presterebbe a dover giustificare la richiesta di protezione di un ogni singolo individuo, o gruppi di individui, che rivendicano l'appartenenza ad una minoranza in nome di una specificità linguistica²⁰⁹.

Tuttavia, potrebbe essere prevista, ad esempio, nelle città metropolitane a più alta incidenza di immigrati, la presenza, in alcune amministrazioni pubbliche di 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 sociali²¹⁰, e

²⁰⁸ Corte Costituzionale, sentenza n. 159 del 2009.

²⁰⁹ Si consenta, per un approfondimento sul tema, un rinvio a C., GALBERSANINI, *La tutela delle nuove minoranze linguistiche: un'interpretazione evolutiva dell'art. 6 cost.?*, cit.

²¹⁰M.CHINI, *New linguistic minorities: repertoires, language maintenance and shift*, cit. L'A. indica dei criteri socio-culturali per poter individuare le nuove minoranze linguistiche, fra cui l'esistenza di una comunità che condivide la stessa cultura e la stessa lingua, la creazione eventuale di istituzioni specifiche della comunità immigrata e il fatto che la presenza del migrante da transitoria sia divenuta permanente.

suscettibili così di tutela, che si trovano nelle città metropolitane del nostro Paese.

Sarebbe, ad esempio, particolarmente utile che nelle questure e nelle prefetture venissero istituiti dei servizi di mediazione linguistico-culturale, dal momento che proprio tali enti risultano spesso gli interlocutori principali dei migranti, a causa delle pratiche burocratiche relative al soggiorno e alla permanenza degli stessi.

Purtroppo, pur in presenza dello sportello unico per l'immigrazione presente in ogni Prefettura, istituito in base all'art. 18 della legge "Bossi-Fini" del 30 luglio 2002, n. 189, che ha modificato l'articolo 22 della legge "Turco-Napolitano", D. Lgs. 25 luglio 1998 n. 286, non sempre esiste una corrispondenza tra le esigenze linguistiche degli immigrati appena arrivati nel nostro Paese e il personale addetto al disbrigo delle pratiche burocratiche: la comprensione delle pratiche burocratiche è il primo passo per una regolarizzazione della propria posizione e ciò è possibile proprio grazie ad una comunicazione linguistica che nella maggior parte dei casi non può avvenire in italiano²¹¹.

²¹¹ Cfr. Rapporto Caritas « Migrantes », cit.

CAPITOLO V

LA TUTELA DELLA DIVERSITÀ CULTURALE COME VALORE CONDIVISO DALL'INTERA COMUNITÀ

1. *La tutela della diversità culturale: dalla protezione di una minoranza a valore condiviso dall'intera comunità.*

Accanto ad un'interpretazione evolutiva della nozione di minoranza, capace di includere anche le nuove minoranze nella protezione prevista dalla nostra Carta costituzionale, appare, tuttavia, inevitabile, a fronte di una nuova diversità culturale di matrice multiculturalista, interrogarsi sull'impatto che culture profondamente eterogenee hanno determinato sulla considerazione della Costituzione intesa non solo come testo giuridico, ma anche come "veduta d'insieme, che si radica in scelte e compromessi fondamentali di storia, cultura e politica, riversati in un testo scritto in un momento eccezionale di mobilitazione delle energie morali collettive"²¹².

In tal senso, è stato affermato che la Costituzione, "affrancata da un'accezione meramente formale che la configura come super-legge, fonte suprema dell'ordinamento giuridico dello Stato, (...) si erge a "medio dell'integrazione" sociale, fonte di unità politica in virtù della generale (...)

²¹² G. ZAGREBELSKY, *La virtù del dubbio*, cit. p. 54.

condivisione delle sue norme di principio. Essa segna, corrispondentemente, uno spazio normativo “aperto” a processi di inclusione nella misura in cui si proceda per adesione ai suoi principi/valori.”²¹³

“Tali valori, pertanto, si pongono alla base dell’integrazione politica e rivelano all’esterno la condizione di omogeneità sostanziale del popolo stesso, che lo qualifica come realtà unitaria e lo distingue dagli altri popoli e nazioni”²¹⁴.

E ancora: “La Costituzione, nel senso attuale, è un prodotto artificiale, un insieme di norme che si decide di scrivere in un documento che porta questo nome. Ma diventa davvero Costituzione se si incarna nella storia viva di un popolo e diventa parte costitutiva della sua cultura”²¹⁵.

Dunque, si può dire che la Costituzione, accanto alla sua dimensione giuridico-formale, rappresenta ed esprime, da una parte, l’identità di una comunità politica che vi ritrova i valori e i principi in cui si riconosce e, dall’altra parte, funge da mezzo “di integrazione” sociale e fonte di unità politica in virtù della condivisione degli stessi valori e principi che esprime

In tal senso, la Costituzione è dotata di una “forza” inclusiva, che, senza dubbio, il multiculturalismo mette alla prova²¹⁶.

²¹³ V. BALDINI, *Lo stato multiculturale e il mito della costituzione per valori*, cit.

²¹⁴ V. BALDINI, *Lo stato multiculturale e il mito della costituzione per valori*, cit.

²¹⁵ G. ZAGREBELSKY, *La virtù del dubbio*, cit.

²¹⁶ V. BALDINI, *Lo stato multiculturale e il mito della costituzione per valori*, cit.

Se tuttavia, la comunità politica, di fatto, non è più caratterizzata da un' omogeneità culturale, ma si compone anche di individui che non si riconoscono, del tutto o in parte, nell'ideale identitario nazionale, la Costituzione intesa quale "luogo in cui i dati culturali che compongono il concetto di nazione vengono selezionati e ordinati"²¹⁷, non può non tener conto dell'evoluzione della società in senso multiculturale.

Per mantenere la propria capacità inclusiva dovrebbe, pertanto, esprimere, attraverso i suoi valori e i suoi principi, l'identità di una comunità politica che è caratterizzata anche da una spiccata diversità culturale interna.

Questo sarebbe possibile, se tra i propri valori e i propri principi, la Costituzione includesse anche la tutela della diversità culturale di matrice multiculturalista.

Allora, da una parte, attraverso una nuova lettura dell'art. 6 Cost, come fino a qui si è cercato di argomentare, sarebbe possibile estendere la protezione prevista anche a nuove realtà minoritarie; dall'altra parte, tuttavia, risulterebbe necessario individuare non soltanto la possibilità di una tutela costituzionale delle nuove minoranze linguistiche, ma anche l'espressione, nella nostra Costituzione, di un nuovo e più "inclusivo" valore²¹⁸ attribuito

²¹⁷ P. VERONESI, *Sulle tracce dei concetti di Nazione e di Unità nazionale*, cit.

²¹⁸ G. SCACCIA, *Valori e diritto giurisprudenziale*, Relazione al convegno *Valori e Costituzione: a cinquant'anni dall'incontro di Ebrach*, Roma, Luiss-Guido Carli, Facoltà di Giurisprudenza 26 ottobre 2009, in cui l'A. afferma che "Lo Stato costituzionale pluralistico, che assume quale finalità primaria la realizzazione di valori che orientano i più diversi ambiti di vita dell'individuo e sono diretti al complessivo suo benessere, non sempre accorda le sue condizioni di efficienza con quelle della propria legittimità giuridica. La più estesa realizzazione di quei valori,

alla tutela della diversità culturale: quello della tutela della diversità culturale non più solo a protezione di una specifica minoranza, storica o nuova che sia, ma come valore positivo in sé, appartenente ad una comunità politica multiculturale e condiviso dalla collettività.

In tal modo, si troverebbe nella Costituzione, intesa come “luogo” di rappresentazione della cultura, della storia, delle tradizioni di una collettività, lo spazio per la rappresentazione di una società che si evolve in senso multiculturale.

Quello della tutela delle minoranze linguistiche è, infatti, un principio rimasto ancora inespresso di fronte al tema del multiculturalismo, mentre potrebbe costituire quella “chiave di volta” capace di includere nella Costituzione la tutela della diversità culturale come valore/principio condiviso dall’intera comunità politica.

Di più: la diversità culturale potrebbe diventare un sorta di “bene comune” e patrimonio da proteggere per le generazioni presenti e futuri.

Anche l’ordinamento internazionale sembra orientarsi verso tale direzione: 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

che sono essenzialmente riassumibili nei diritti della persona umana, può compiersi infatti a spese della legge e della certezza del diritto.”

patrimonio comune dell'umanità e dovrebbe essere riconosciuta e affermata per il bene delle generazioni presenti e future.”

In aggiunta, la Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali, adottata, in ambito UNESCO, nel 2005, sembra seguire l'orientamento per cui la diversità culturale sia considerata come un patrimonio da conservare e proteggere per 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.

2. *La sentenza Chapman della Corte europea dei diritti dell'uomo.*

Rispetto alla possibilità di considerare la diversità culturale come un "valore" per l'intera comunità e non solo a protezione di una specifica minoranza, interessante è una sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 2001: nel caso *Chapman*²¹⁹, 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 gipsy, poiché essa si

²¹⁹ *Chapman v. the United Kingdom*: 292(112), sentenza del 18 gennaio 2011.

inserisce nella lunga tradizione di viaggio seguita dalla minoranza cui essa appartiene. È questo il caso per cui numerosi gipsy non vivono più una vita totalmente nomade, ma si stabiliscono sempre con maggior frequenza per lunghi periodi in uno stesso luogo al fine, per esempio, di agevolare l'istruzione dei figli.

La Corte ritiene che misure che riguardino l'insediamento dei caravan della ricorrente non provocano conseguenze soltanto sul suo diritto al domicilio, ma influiscono anche sulla sua facoltà di mantenere la sua identità gipsy e di condurre una vita privata e familiare conforme a questa tradizione. Pertanto, risulta in gioco nel caso di specie il rispetto al diritto alla vita privata e familiare della ricorrente. Dunque, si può dire che la Corte riconosca in capo alla donna una sorta di diritto al nomadismo.

L'elemento più significativo della decisione, però, risiede nel fatto che la *ratio* della protezione non sia soltanto incentrata sulla tutela delle minoranze. 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 gli 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".

Tale decisione sembra aprire le porte al superamento del riconoscimento della diversità culturale solo allo scopo di proteggere una

minoranza, ma a favore della intera comunità²²⁰, intendendo la diversità culturale come un nuovo ed inclusivo valore.

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 persistenza dell'identità nazionale: a tale proposito, si sottolinea che la cosiddetta Commissione di Venezia o "European Commission for Democracy through Law" del Consiglio d'Europa, ha più volte sollecitato gli Stati membri del Consiglio d'Europa ad estendere i diritti previsti per le minoranze "tradizionali" o "nazionali" anche a coloro che appartengono a minoranze "storiche" o "nazionali", e che spesso, infatti, non possiedono la cittadinanza²²¹.

A conferma di ciò, nel suo Rapporto "*Living together. Combining diversity and freedom in 21st-century Europe*"²²² il Consiglio d'Europa, tra le raccomandazioni rivolte agli Stati membri, chiede di esplicitamente agli Stati di colmare i vuoti legislativi nazionali che riguardano un equo accesso alla

²²⁰ I. RUGGIU, *Il giudice antropologo, Costituzione e tecniche di composizione dei conflitti multiculturali*, FrancoAngeli, Milano, 2012.

²²¹ Cfr. *Report on non-citizens and minority rights*, European Commission for democracy through law (Venice Commission), Strasbourg, 18 January 2007.

²²² Cfr. *Report of the Group of Eminent Persons of the Council of Europe "Living together. Combining diversity and freedom in 21st-century Europe*, 2011.

casa, all'impiego, all'educazione e alla salute, affermando che : "we urge all member states to address legislative gaps, practical shortcomings and failures of implementation, particularly as regards equal access to housing, employment, education and health; and to make greater use of the findings of Council of Europe bodies (especially the European Court of Human Rights, the European Commission against Racism and Intolerance and the European Committee of Social Rights), in which these gaps are clearly identified; and we urge the Council of Europe to develop better indicators for measuring the success of member states' integration policies."

3. 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, per altro, si ricorda, 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 umani, sebbene lo abbia fatto con una certa prudenza.

In effetti, in ambito europeo, si riscontra, 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, la protezione dei gruppi minoritari è 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 del Trattato di Amsterdam.

L'art. 13 del Trattato affermava 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, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali."

Per altro, la tutela dei diritti delle minoranze era stata ricompresa nei cosiddetti criteri di Copenaghen, ovvero quei criteri che costituiscono le condizioni per cui uno Stato possa diventare membro dell'Unione Europea²²³.

²²³ Tali criteri, definiti nel corso del Consiglio di Copenaghen del 1993, sono:

1. 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;
2. 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;
3. 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.

Solo alla fine degli anni '90, la Corte di Giustizia ha affermato che la tutela delle minoranze poteva costituire uno scopo legittimo ai sensi del diritto comunitario stabilendo in due pronunce²²⁴ 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 membri²²⁵.

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 la Carta ricomprende nel divieto di discriminazione anche l'appartenenza ad una minoranza nazionale.

²²⁴Vedi casi 274/96, *Franz e Bickel*, raccolta I, 7637 e 281/99, *Angonese*, raccolta I, 4139. Sulle sentenze vedi il commento di Palermo F., *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.

²²⁵ 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".

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.

Inoltre, la Carta dei diritti riprende il concetto di minoranza nazionale, rimettendo agli Stati, che godono di un'ampia discrezionalità in merito, la possibilità di decidere quali minoranze siano definibili come "nazionali", ma, in tal modo, sembra escludere dalla tutela le cosiddette nuove minoranze.

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

Da una parte, sebbene già nel preambolo della Carta si affermi che "l'Unione contribuisce al mantenimento e 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.

Infatti, tale articolo, secondo la nota esplicativa relativa alla Carta dei diritti fondamentali²²⁶, si basa sull'art. 6 del trattato sull'Unione Europea e l'articolo 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." E sull'articolo 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'articolo 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".

²²⁶ Note esplicative relative alla Carta dei diritti fondamentali, GU 2007/
C 303/ 02, 14 dicembre 2007, p. 25.

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.

Dall'altra parte, tuttavia, 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, al superamento della dimensione di Stato-nazione, per valorizzare il multiculturalismo, che caratterizza tutti gli Stati dell'Unione europea.

CAPITOLO VI

DALL'IDEA DI NAZIONE CULTURALMENTE OMOGENEA ALLA NAZIONE "DIALOGICA".

1. *Un superamento del modello di integrazione "multiculturalista".*

Sebbene una lettura evolutiva - *magis ut valeat*- dell'art.6 Cost. permetta di estendere la protezione della diversità linguistico-culturale anche alle nuove minoranze, il fenomeno del multiculturalismo gestito unicamente attraverso la tutela e la valorizzazione della diversità culturale rischierebbe di generare separatismo e disgregazione fra gruppi minoritari che si caratterizzano per culture diverse, mettendo a rischio la coesione sociale e l'unità politica di una comunità statale.

Se, infatti, la tutela e la valorizzazione della diversità culturale è certamente un aspetto fondamentale per la protezione di gruppi minoritari nuovi, viste le loro specificità di carattere culturale, linguistico e religioso e, per altro, la richiesta di un riconoscimento identitario nella sfera pubblica, tuttavia, l'assenza di politiche che favoriscano la comunicazione tra mondi culturali diversi genererebbe delle comunità separate e chiuse in sé stesse.

In particolare, un modello di gestione della diversità culturale che vada nella sola direzione di una tutela e valorizzazione delle differenze rischierebbe di ricadere nei limiti già rivelati dal cosiddetto modello multiculturalista di stampo britannico.

In effetti, la Gran Bretagna, così come altri Paesi Europei, soprattutto di tradizione coloniale, ha già elaborato un modello di gestione del multiculturalismo, costruito attorno al principio di “uguaglianza delle differenze”. In particolare, il modello britannico ha riportato in patria il rispetto assoluto delle tradizioni etnico-culturali adottato nel periodo coloniale nei confronti delle popolazioni autoctone, promuovendo fin dagli anni '70 delle politiche di riconoscimento della diversità culturale che hanno condotto ad un trattamento giuridico differenziato delle minoranze etnico-culturali²²⁷.

Questo ha prodotto un riconoscimento di situazioni giuridiche soggettive diverse rispetto a quelle dei cittadini britannici, consentendo, ad esempio, l'espressione di elementi identitari culturali nell'esercizio di funzioni pubbliche o ammettendo la bigamia quale istituto familiare “riconosciuto” se adottato nel Paese d'origine dell'immigrato, a cui, per altro, possono essere connessi benefici sociali a carico della collettività²²⁸

Se, dunque, tale modello ha portato ad un riconoscimento delle specificità culturali nella sfera pubblica²²⁹, tuttavia, pur riconoscendo l'esistenza di una pluralità di culture, stili di vita, appartenenze religiose, ha anche favorito la creazione di comunità separate che non comunicano fra

²²⁷ L. MORMILE, *Attuazione dei diritti fondamentali e multiculturalismo*, in *Famiglia*, fascic. saggio 1, 2004, Milano, Giuffrè, p. 53 e ss..

²²⁸ P. BILNCIA, *I diritti delle donne nella vita familiare*, cit.

²²⁹ A. FACCHI, *I diritti nell'Europa multiculturale*, Roma, Laterza, 2001, p. 15; Cfr. anche L. BACCELLI, *I diritti dei popoli. Universalismo e differenze culturali*, Roma - Bari, Laterza, 2009.

loro²³⁰, né si integrano e non ha 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 Paese²³¹, né ha evitato la marginalizzazione degli stranieri”²³².

Il rischio di generare disgregazione e separatismo fra culture, mettendo a confronto identità culturali conflittuali che non sono adeguatamente integrate²³³ potrebbe riguardare anche il contesto italiano: è necessario tener presente, come già affermato, che la diversità culturale delle nuove minoranze ha una matrice multiculturalista, distinta dalla diversità culturale di matrice pluralista e tipica delle minoranze storiche: mentre le minoranze storiche in Italia si caratterizzano soprattutto per l’utilizzo di una lingua diversa da quella della maggioranza, ma da un punto di vista culturale appaiono piuttosto omogenee rispetto alla cultura dominante e condividono con essa la maggior parte degli elementi identitari nazionali²³⁴, la diversità culturale delle nuove minoranze è estranea alla cornice identitaria nazionale.

Per altro, la presenza sul nostro territorio delle nuove minoranze non copre, ad oggi, un arco di tempo sufficientemente lungo da avere già

²³⁰ A . FACCHI, *I diritti nell’Europa multiculturale*, cit.

²³¹ FACCHI, *I diritti nell’Europa multiculturale*, cit., p. 17 e ss.

²³² A . FACCHI, *I diritti nell’Europa multiculturale*, cit., p. 17 e ss.

²³³ G. ZAGREBELSKY, *La virtù del dubbio*, cit.

²³⁴ R.MEDDA-WINDISCHE, *Nuove minoranze. Immigrazione tra diversità culturale e coesione sociale*, cit.

generato, nel nostro Paese, un processo di integrazione e di condivisione di una storia comune, come invece è accaduto per le minoranze storiche.

2. *Un modello di gestione del multiculturalismo orientato verso l'assimilazionismo?*

Oltre al modello multiculturalista di stampo britannico, sarebbe auspicabile superare anche un modello orientato verso una logica assimilazionista²³⁵, come quello di tradizione francese: tale modello ha avuto, infatti, 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 francesi²³⁶; tuttavia, ha anche "forzato" l'omogeneità culturale della società, senza portare ad una reale integrazione, culturale, sociale ed economica né ad evitare l'esclusione e l'emarginazione²³⁷.

²³⁵ 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.

²³⁶ A. FACCHI, *I diritti nell'Europa multiculturale*, cit.

²³⁷ F. DAL POZZO, *Islam e integrazione socio-culturale: fatti e problemi*, in *Iustitia*, 2002, fasc. 2, pp. 281-289; dello stesso Autore, *La morfologia dei diritti umani fondamentali e i problemi del multiculturalismo*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013.

Nonostante ciò, si può rilevare che, nel nostro Paese, nel corso degli ultimi anni, le politiche nazionali legate alla gestione del multiculturalismo si sono maggiormente orientate verso l'assimilazione ai valori e alle pratiche della comunità nazionale²³⁸, più che alla tutela e alla valorizzazione della diversità culturale, perlomeno a livello statale.

Tale tendenza ha portato, ad esempio, all' "accordo di "integrazione" tra lo straniero e lo Stato²³⁹, che subordina l'acquisizione del permesso di soggiorno ad un'adeguata conoscenza della lingua, della Costituzione e della cultura italiana²⁴⁰.

²³⁸ M.C. LOCCHI, *I diritti degli stranieri*, Roma, Carocci, 2011, p. 168 e 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*, 1/2012; Cfr. S. FERRARI, *La Carta dei valori, della cittadinanza e dell'integrazione*, in Fondazione ISMU, *Iniziative e studi sulla multietnicità*. Cfr. anche *Tredicesimo Rapporto sulle migrazioni 2007*, Franco Angeli, Milano 2007, p. 276 ; N. COLAIANNI, *Una «carta» post-costituzionale?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, www.statoechiese.it, aprile 2007, p. 2.

²³⁹ Regolamento concernente la disciplina dell'accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato, emanato con D.P.R 14 settembre 2011, n. 179.

²⁴⁰ Tuttavia, la 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 (*WetInburgeringNederland - WIN*), 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 di base della cultura, della lingua e delle tradizioni del Paese ospitante, è stato messo in luce che, da una parte, la lingua sia un mezzo di comunicazione ed è lo strumento con cui avviare la prima forma di interazione, ma, dall'altra parte, la conoscenza di una lingua è la risultante di un processo di apprendimento

In Italia, la legge di integrazione civica, approvata il 30 novembre 2006, introduce un nuovo esame di integrazione civica (sostitutivo del test precedente), rendendolo obbligatorio sia per poter ottenere il permesso di soggiorno permanente, sia per acquisire la cittadinanza olandese. Per quanto riguarda l'Italia, sebbene sia decorso un periodo relativamente breve dall'introduzione del Regolamento concernente la disciplina dell'accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato, si stima che il rapporto tra coloro che hanno presentato domanda per sostenere il test ed i cittadini extracomunitari residenti regolarmente in Italia da più di cinque anni con un permesso in corso di validità, escludendo coloro che hanno meno di 14 anni, o sono in possesso di un titolo di studio od un attestato che certifichi la conoscenza della lingua italiana o per un qualsiasi motivo hanno lasciato l'Italia, è ad oggi del 36%²⁴⁰. Nel 2009, quando il test di lingua italiana non era compreso tra i requisiti per ottenere il permesso di lungo soggiorno, il rapporto tra i richiedenti del permesso di lungo soggiorno e gli aventi diritto è stato complessivamente del 40%. La riduzione del 4% potrebbe essere una possibile approssimazione dell'effetto disincentivante prodotto dall'introduzione del test di lingua italiana. Inoltre, ricalcolando il rapporto proposto per le principali nazionalità rappresentate nel 2009, il 15% degli immigrati albanesi residenti regolarmente in Italia da più di 5 anni ha presentato domanda di lungo soggiorno, il 13% degli immigrati marocchini ed il 10% degli immigrati cinesi ed ucraini; - nei primi tre mesi del 2011, il 14% degli immigrati ucraini residenti regolarmente in Italia da più di cinque anni ha presentato domanda per sostenere il test di lingua italiana, il 10% degli immigrati albanesi e marocchini, e solo il 3% degli immigrati cinesi. Cfr. il Dossier « *L'acquisizione della cittadinanza in francia, germania, olanda, regno unito e spagna* » disponibile sul sito della Camera dei Deputati all'indirizzo <http://documenti.camera.it/leg16/dossier/Testi/MLC16015.htm>

soggettivo, a cui non corrisponde sistematicamente la realizzazione di un percorso di integrazione.

In particolare, « 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 necessario un passaggio successivo affinché la lingua italiana diventi la lingua parlata nel vivere quotidiano dall'immigrato nelle relazioni familiari, negli ambienti scolastici e lavorativi, nel tempo libero. In questa prospettiva, la lingua è un veicolo del processo di integrazione. ».²⁴¹

In aggiunta, misure come l'accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato potrebbero comportare il rischio che valori e principi costituzionali diventino una sorta di "*vademecum*" ad uso dello straniero obbligato al superamento di un *test*, piuttosto che una reale comprensione della cultura e delle tradizioni del Paese²⁴².

²⁴¹ Cfr. D. GHIO, *Lingua ed integrazione, lingua e cittadinanza*, disponibile sul sito del Ministero dell'interno alla pagina http://www.libertaciviliimmigrazione.interno.it/dipim/site/it/documentazione/statistiche/politiche_immigrazione_asilo/xLingua_e_integrazionex_lingua_e_cittadinanzax_di_Daniela_Ghio.html.

²⁴² Cfr. A. BÖCKER, T. STRICK, *Language and Knowledge Tests for Permanent Residence Rights: Help or Hindrance for Integration?*, in *European Journal of Migration and Law*, 13, 2011, p. 173. A. WIESBROCK, *Discrimination Instead of Integration? Integration Requirements for Immigrants in Denmark and Germany*, in E. GUILD, K. GROENENDIJK, S. CARRERA, *Illiberal Liberal States: Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, Aldershot, Ashgate, 2009; S. Carrera, *In Search of the Perfect Citizen? The Intersection between Integration, Immigration and Nationality in*

In aggiunta, la proposta di un'identità costituzionale "forte", implicante un'omogeneità culturale sociale e politica della nazione²⁴³ probabilmente poco si addice ai profili di novità legati al multiculturalismo che oggi esistono rispetto alla conformazione pluralista originaria delle Costituzioni democratiche occidentali²⁴⁴: la Costituzione italiana, fondata da un lato sul bene della libertà individuale, e dall'altro sui principi democratico e solidarista, non mirerebbe di per sé all'uniformazione ed integrazione forzata, ma incarnerebbe piuttosto un modello "aperto"²⁴⁵, che ben potrebbe adattarsi alle istanze di una società multiculturale, "cercando nuove coerenze e promuovendo nuove cittadinanze"²⁴⁶.

Sarebbe, pertanto, fondamentale provare a costruire un modello nuovo per la gestione del multiculturalismo, che sappia valorizzare le differenze culturali, ma allo stesso tempo promuovere la comunicazione fra mondi culturali diversi: integrazione non significa, infatti, necessariamente piatta assimilazione alla cultura dominante²⁴⁷.

the EU, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2009; S. CARRERA, A. WIESBROCK, *Report Civic integration of third-country nationals Nationalism versus europeanisation in the Common Eu immigration policy in Ceps 'Liberty and security in Europe'*, Ottobre 2009.

²⁴³ M.C. 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"* in *Rivista AIC*, 1/2012.

²⁴⁴ Cfr. C. DE FIORES, *Nazione e Costituzione*, cit.

²⁴⁵ G. CAVAGGION, *La cultural defense e il diritto alla cultura nello Stato costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, 2015.

²⁴⁶ G. ZAGREBELSKY, *La virtù del dubbio*, cit, p. 95.

²⁴⁷ P. BILANCIA, *i diritti delle donne nella vita familiare*, cit.

In aggiunta, un modello per la gestione del multiculturalismo risulta ancora più urgente nel nostro Paese: se alcuni Stati Europei, a fronte dell'evoluzione della società in senso multiculturale, hanno elaborato dei modelli diversi, talvolta persino contrapposti, verso cui orientare le proprie politiche migratorie²⁴⁸, nel rispetto, tuttavia, di quelli che sono stati individuati quali canoni dell'ordine pubblico nazionale e internazionale²⁴⁹, nel nostro Paese non esiste una strategia politica unitaria²⁵⁰; al contrario, il caso italiano risulta orientato a sperimentare approcci modulati²⁵¹ e differenziati regionalmente e localmente.

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

²⁴⁸ A. FACCHI, *I diritti nell'Europa multiculturale*, cit., p. 12 e ss. L'Autrice sottolinea che tali modelli risultino talvolta contrapposti, "in un continuum che va dall'assimilazione alla mera tolleranza, alla tutela delle differenze culturali, fino alla loro valorizzazione e promozione", p. 12.

²⁴⁹ P. BIALNCIA, *Società multiculturale: i diritti delle donne nella vita familiare*, cit.

²⁵⁰ A. FACCHI, *I diritti nell'Europa multiculturale*, cit.

²⁵¹ M. MARUCCI, C. MONTEDORO (a cura di), *L'integrazione degli immigrati tra politiche attive del lavoro e politiche sociali: esperienze ed eccellenze in quattro regioni italiane*, in Strumenti Isfol, Report di ricerca, disponibile alla pagina http://archivio.isfol.it/DocEditor/test/File/2010/Editoria%20digitale/Collana%20Strumenti/n.6_Marucci_Integrazioneimmigrati.pdf, p. 14.

Sebbene l'intervento di Regioni ed enti locali si sia dimostrato, senza dubbio, fondamentale, soprattutto nella direzione del rispetto della diversità e di una maggiore inclusione sociale dei migranti, sarebbe, però, auspicabile un intervento del legislatore nazionale, che prevedesse delle misure volte ad una valorizzazione della rispettiva cultura, ma anche ad una comprensione e uno scambio fra mondi culturali diversi.

Tuttavia, prima di aprire una riflessione sulla possibilità di elaborare un nuovo modello di gestione della diversità culturale e ridefinire l'elemento di coesione della comunità politica, appare opportuno ripercorrere brevemente le linee essenziali dell'approccio italiano modulato territorialmente, alla gestione del multiculturalismo, mettendo, pertanto, in luce come le Regioni sia intervenute tanto nella tutela delle nuove minoranze quanto nel settore dell'immigrazione.

3. L'intervento delle Regioni nella gestione del multiculturalismo.

Se, di fatto, l'esperienza italiana nella gestione del multiculturalismo appare, oggi, modulata territorialmente, tuttavia, fino al 1983, la Corte costituzionale aveva ritenuto che il legislatore nazionale avesse una competenza esclusiva in materia di tutela delle minoranze linguistiche e che, quindi, le Regioni non avessero alcun potere d'intervento.

Già con la sentenza n. 62 del 1960, avente ad oggetto una legge della Provincia autonoma di Bolzano in tema di uso delle lingue da parte degli organi e degli uffici provinciali, la Corte aveva affermato che la materia

relativa all'utilizzo delle lingue costituiva una delle più delicate materie «nelle quali esigenze di unità e di eguaglianza impongono l'esclusiva potestà del legislatore statale, al quale, nel quadro dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica (...) spetta unicamente di dettare norme sull'uso delle lingue e sulla tutela delle minoranze linguistiche»²⁵².

Tale orientamento era stato, poi, ripreso dalla Corte anche nel 1961, con la sentenza n. 46, in cui si ribadiva l'esclusività della competenza statale nell'adozione di quelle misure a tutela dei gruppi minoritari "dirette ad assicurare le esigenze collegate alla varietà dei gruppi etnici"²⁵³, e si era protratto fino all'inizio degli anni '80.

Con la sentenza n. 312 del 1983, avente ad oggetto l'impugnativa di un bando di concorso indetto dalla Provincia di Bolzano per il conferimento di 24 sedi farmaceutiche, nel quale era richiesto il possesso di un attestato comprovante la conoscenza della lingua italiana e tedesca, la Corte apre, invece, ad alcuni spazi di intervento, seppur di dettaglio, per l'esercizio della potestà legislativa regionale e provinciale in materia di tutela delle minoranze linguistiche: in particolare, la Corte afferma che le legislazioni regionali possono disciplinare il fenomeno delle lingue minoritarie, andando «anche al di là degli specifici casi espressamente indicati dallo statuto regionale», e che "l'interesse nazionale alla tutela delle minoranze linguistiche locali costituisce uno dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, che si pone come

²⁵² Corte costituzionale, sent. n. 62 del 1960.

²⁵³ Corte costituzionale, sent. n. 46 del 1961.

limite e al tempo stesso come indirizzo per l'esercizio della potestà legislativa regionale e provinciale"²⁵⁴.

Se dunque anche la Regione può intervenire in materia, contrariamente a quanto affermato dalla giurisprudenza costituzionale precedente, tuttavia, l'interesse nazionale costituisce allo stesso tempo un limite e un indirizzo per l'intervento del legislatore regionale: in particolare, secondo la giurisprudenza costituzionale più recente, la tutela delle minoranze deve essere affidata "primariamente alla cura dell'istituzione, come quella statale, che - in considerazione delle ragioni storiche della propria più ampia rappresentatività, indipendente dal carattere unitario della propria organizzazione - risulti incaricata di garantire, in linea generale, le differenze proprio in quanto capace di garantire le comunanze: e che perciò risulti in grado di rendere compatibili, sul piano delle discipline, le necessità del pluralismo con quelle dell'uniformità"²⁵⁵.

Dunque, sulla base dell'art. 6 Cost., la giurisprudenza costituzionale definisce "per lo Stato, il compito di «individuare» «le minoranze linguistiche da tutelare» nonché di stabilire «i principi generali della tutela» ed «i limiti»; e, per le Regioni, quello di attenersi a questi «nell'approntare norme di dettaglio e strutture volte all'attuazione concreta della tutela»"²⁵⁶.

Il legislatore statale resta pertanto «titolare di un proprio potere di individuazione delle lingue minoritarie protette, delle modalità di determinazione degli elementi identificativi di una minoranza linguistica da

²⁵⁴ Corte costituzionale, sent. n. 312 del 1983.

²⁵⁵ Corte costituzionale, sent. 10 maggio 2010, n. 170.

²⁵⁶ Corte costituzionale, sent. 10 maggio 2010, n. 170.

tutelare, nonché degli istituti che caratterizzano questa tutela, frutto di un indefettibile bilanciamento con gli altri legittimi interessi coinvolti ed almeno potenzialmente confliggenti (si pensi a coloro che non parlano o non comprendono la lingua protetta o a coloro che devono subire gli oneri organizzativi conseguenti alle speciali tutele)»²⁵⁷.

Dunque, sebbene sia indispensabile un intervento del legislatore per allargare il concetto di minoranza, è anche possibile affermare che, come messo in luce dalla stessa giurisprudenza costituzionale, la tutela delle minoranze costituisce una materia dal profilo “trasversale”, poiché investe più competenze affidate talvolta allo Stato e talvolta alle Regioni.

Tuttavia, per quanto riguarda le nuove minoranze linguistiche, formatesi a seguito dei gruppi migratori, pur avendo una competenza in materia di tutela dei gruppi minoritari, ad oggi l'intervento delle Regioni ha potuto limitarsi al settore dell'immigrazione, dal momento che il legislatore nazionale non è intervenuto interpretando la nozione costituzionale di minoranze in senso evolutivo, allargandone la portata.

Sebbene, infatti, come è noto, l'art. 117 Cost. riserva alla competenza statale le materie «condizione giuridica dello straniero» e «immigrazione», il Testo unico sull'immigrazione affida alle Regioni, alle province, ai comuni e gli altri enti locali « i provvedimenti concorrenti al perseguimento dell'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con

²⁵⁷ Corte costituzionale, sent. 18 maggio 2009, n.159.

particolare riguardo a quelle inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana »²⁵⁸.

È stato infatti sottolineato dalla stessa Corte Costituzionale che la portata delle materie «condizione giuridica dello straniero» e «immigrazione» di competenza esclusiva statale si limita agli «aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale»²⁵⁹ e alla loro regolarizzazione²⁶⁰ e la stessa legge statale prevede che una serie di attività pertinenti la disciplina del fenomeno migratorio e degli effetti sociali di quest'ultimo vengano esercitate dallo Stato in stretto coordinamento con le Regioni” e ad affidare “alcune competenze direttamente a queste ultime; ciò secondo criteri che tengono ragionevolmente conto del fatto che l'intervento pubblico non si limita al doveroso controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio

²⁵⁸ Tuttavia va rilevato che in materia di riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di immigrazione vi siano ancora numerose incertezze. Tuttavia, la Corte costituzionale ha chiarito come sia la stessa legge statale a prevedere che una serie di attività pertinenti la disciplina del fenomeno migratorio e degli effetti sociali di quest'ultimo vengano esercitate dallo Stato in stretto coordinamento con le Regioni” e ad affidare “alcune competenze direttamente a queste ultime; ciò secondo criteri che tengono ragionevolmente conto del fatto che l'intervento pubblico non si limita al doveroso controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, ma riguarda necessariamente altri ambiti, dall'assistenza all'istruzione, dalla salute all'abitazione, materie che intersecano *ex* Costituzione, competenze dello Stato con altre regionali, in forma esclusiva o concorrente.” Cfr. Corte costituzionale, sent. 7 luglio 2005, n. 300.

²⁵⁹ Corte costituzionale sent. 12 aprile 2010, n. 134.

²⁶⁰ Corte costituzionale, sent. 23 maggio 2005, n. 201.

nazionale, ma riguarda necessariamente altri ambiti, dall'assistenza all'istruzione, dalla salute all'abitazione, materie che intersecano *ex* Costituzione, competenze dello Stato con altre regionali, in forma esclusiva o concorrente." (sent. 300 del 2005).

Pertanto, le cosiddette leggi regionali di settore, dovute al carattere trasversale della materia "immigrazione", si sono rese necessarie «a seguito delle novità introdotte nella legislazione statale dal decreto legislativo n. 286 del 1998, modificato dalla legge n. 189 del 2002, e del massiccio afflusso di immigrati, eventi comportanti l'obbligo di separare la disciplina relativa agli emigrati da quella riguardante gli immigrati» (sent. n. 300 del 2005). Dunque, ad esempio, "attengono ad aspetti di integrazione sociale degli stranieri altri ambiti, come i servizi sociali, l'istruzione e l'abitazione attribuiti alla competenza concorrente e residuale delle Regioni" (sentenze n. 300 del 2005, n. 50 del 2008 e n. 156 del 2006)

In aggiunta, le Regioni sono intervenute in modo più incisivo rispetto al legislatore nazionale nel senso della valorizzazione della diversità culturale, con una legislazione che tutela in particolare la cultura degli immigrati provenienti da Paesi extra-europei e favorisce dall'altra parte l'integrazione, soprattutto a livello scolastico ed educativo.

L'obiettivo è stato proprio quello di favorire da una parte il mantenimento dei legami con la terra d'origine, valorizzandone, il patrimonio linguistico, culturale e religioso, prevedendo, dall'altra, interventi educativi per cittadini italiani diretti a far conoscere la cultura degli immigrati, nel

senso dell'integrazione²⁶¹.

Ad esempio, la legge n. 6 dell'8 febbraio del 2010 della regione Campania recante "*Norme per l'inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania*" si rivolge ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, agli apolidi, ai richiedenti asilo e ai rifugiati presenti sul territorio regionale e prevede che la Regione promuova iniziative volte ad accrescere l'informazione e la sensibilizzazione sul fenomeno migratorio promuovendo, altresì, la conoscenza delle culture di provenienza e la loro valorizzazione²⁶².

²⁶¹ Cfr. ad esempio, la legge regionale della Sardegna 9 marzo 1998 n. 9, del Friuli Venezia Giulia 14 marzo 1988, n.11, della Toscana 12 marzo 1988 n. 17, dell'Emilia Romagna 23 dicembre 1988 n. 47, del Veneto 22 dicembre 1989 n. 54, della Lombardia 22 dicembre 1989 n. 77. Cfr. a tutela dell'identità degli immigrati le leggi della Regione Lombardia 4 luglio 1988 n. 38, Sardegna 24 dicembre 1990 n. 46, Abruzzo 13 febbraio 1990 n. 10, Campania 3 novembre 1994 n. 33, Marche 2 novembre 1988 n. 402 e 2 marzo 1998 n. 2.

²⁶² Secondo l'articolo 19 della legge: "1. Sono garantiti ai minori stranieri, presenti sul territorio della Regione, pari condizioni di accesso ai servizi per l'infanzia ed ai servizi scolastici. Sono, altresì, garantiti alle persone straniere interventi in materia di diritto allo studio e favorite le relazioni positive tra le comunità scolastiche e le famiglie, di cui alla legge regionale 26 aprile 1985, n. 30 (Nuove normative del diritto allo studio) e successive modifiche. 2. Le azioni poste in essere al fine dell'attuazione dei principi di cui al comma 1 sono finalizzate alla promozione e tutela dei diritti delle persone straniere presenti sul territorio regionale per contrastare qualsiasi forma di discriminazione. 3. La Giunta regionale, in collaborazione con le competenti amministrazioni statali e locali, promuove ed attua iniziative che favoriscono: a) l'alfabetizzazione ed il perfezionamento della lingua italiana per minori ed adulti; b) la realizzazione di interventi strategici per agevolare conoscenze reciproche e scambi culturali (educazione interculturale)".

Anche la legge della regione Liguria, del 20 febbraio 2007, n. 7 recante *“Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati”* prevede interventi volti a favorire la comunicazione e la reciproca conoscenza tra cittadini stranieri immigrati ed italiani, singoli od associati, e il reciproco riconoscimento e la valorizzazione delle identità culturali, religiose e linguistiche²⁶³.

Se, certamente l'intervento delle Regioni può essere considerato con favore, nella direzione, per altro, dell'interazione fra culture più che dell'assimilazione, tuttavia, non si tratta di una disciplina organica (e

²⁶³ In particolare, tale legge era stata, in seguito, modificata dalla legge della Regione Liguria n. 4 del 2009, che poneva fra gli obiettivi da realizzare anche quello di «eliminare ogni forma di razzismo o discriminazione, anche attraverso la manifesta indisponibilità della Regione Liguria ad avere sul proprio territorio strutture o centri in cui si svolgono funzioni preliminari di trattamento e identificazione personale dei cittadini stranieri immigrati, al fine di garantire una sinergica e coerente politica di interscambio culturale, economico e sociale con i popoli della terra, nel rispetto della tradizione del popolo ligure e della sua cultura di integrazione multietnica». In seguito, la legge era stata dichiarata dalla Corte costituzionale illegittima con la sentenza 134/2010, sulla base dell'art. 14, comma 1, del testo unico sull'immigrazione, dove vi si stabilisce che i centri di identificazione e di espulsione sono individuati o costituiti «con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri per la solidarietà sociale e del tesoro, del bilancio e della programmazione economica». Pertanto, secondo la Corte La costituzione e l'individuazione dei CIE attengono ad aspetti direttamente riferibili alla competenza legislativa esclusiva statale, in quanto le suddette strutture sono funzionali alla disciplina che regola il flusso migratorio dei cittadini extracomunitari nel territorio nazionale.

nazionale), ma di leggi regionali che non colmano il vuoto legislativo esistente.

4. *L'integrazione in termini di interazione fra culture.*

In relazione alla necessità di un modello unitario di gestione del multiculturalismo, che superi i limiti tanto del modello multiculturale di stampo britannico quanto quelli del modello assimilazionista di stampo francese, e sappia valorizzare la diversità culturale, ma allo stesso tempo favorire dei percorsi di integrazione, una parte della dottrina ha fatto riferimento al concetto di *interazione* fra culture diverse, sostenendo che, di fronte alla sfida di portata globale propria del multiculturalismo²⁶⁴, l'interazione fra le culture sia l'unica 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 omogenea²⁶⁵.

L'interazione fra culture, infatti, "partendo dal riconoscimento delle diversità, anzi valorizzandole come elemento di potenziale ricchezza

²⁶⁴ G. ZAGREBELSKY, *La virtù del dubbio*, Roma-Bari, 2007, p. 111.

²⁶⁵ G. ZAGREBELSKY, *La virtù del dubbio*, Roma-Bari, 2007, p. 111. C. RUINI, *Rieducarsi al Cristianesimo*, Mondadori, Milano, 2008, p. 22.

comune” si dimostra anche “aperta all’evoluzione e alle reciproche influenze, in vista di un orizzonte umano comune”²⁶⁶.

In particolare, il postulato dell’ interazione si fonderebbe sulla “necessità e capacità delle culture di entrare in rapporto, per definire se stesse (e quindi difendersi dall’assimilazione)” ma anche dalla “disponibilità a costruire insieme e, eventualmente, a imparare l’una dall’altra”²⁶⁷.

In questa disponibilità a rinnovarsi e ad aprirsi gli uni dagli altri ci sarebbe “il contrario del separatismo”, ma anche “il contrario dell’integrazionismo nel reciproco riconoscimento del diritto di esistere e svolgere la propria opera di acculturazione, senza posizioni dominanti.”²⁶⁸.

Dunque, 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 ²⁶⁹.

A questo proposito, un modello particolarmente significativo di integrazione ripensata in termini di interazione era stato proposto dalla Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, istituita alla legge n. 40 del 1998: tale Commissione, oggi sciolta, avrebbe, infatti, avuto il compito di predisporre per il Governo il rapporto annuale sullo stato di

²⁶⁶ G. ZAGREBELSKY, *La virtù del dubbio*, cit. Cfr. anche F. GASPARD, *Assimilation, insertion, intégration: les mots pur “devenir français”*, in *Hommes et migrations*, 1992.

²⁶⁷ G. ZAGREBELSKY, *La virtù del dubbio*, cit., p. 111.

²⁶⁸ G. ZAGREBELSKY, *La sfida multiculturale alla società occidentale*, La Repubblica, 25 novembre 2006.

²⁶⁹ G. ZAGREBELSKY, *La sfida multiculturale alla società occidentale*, cit.

attuazione delle politiche per l'integrazione degli immigrati, di formulare proposte di interventi di adeguamento di tali politiche e di fornire risposta a quesiti posti dal Governo concernenti le politiche per l'immigrazione, interculturali, e gli interventi contro il razzismo, e aveva indicato quale fosse il contenuto del concetto di integrazione sottostante la legge stessa.

In particolare, la Commissione proponeva un "modello di integrazione ragionevole" basato proprio sul concetto di "interazione" e sviluppato attorno a quattro punti: 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, e destinando fondi all'insegnamento della lingua d'origine, ed evitando le chiusure comunitarie, costruendo spazi e canali di comunicazione condivisi, in particolare sostenendo l'apprendimento della lingua italiana; l'allargamento dei diritti di cittadinanza per gli stranieri regolari, attraverso la partecipazione alla formazione delle decisioni pubbliche a livello locale con la concessione del voto amministrativo, espunto però dalla legge e ripresentato come progetto di riforma costituzionale²⁷⁰.

Un punto centrale di tale modello era costituito dalla partecipazione alla vita politica del Paese attraverso il diritto di voto alle elezioni amministrative e allargando i diritti di cittadinanza. In questo modo, anche coloro che erano portatori di una cultura e tradizioni diverse da quelle della

²⁷⁰ Cfr. Commissione per la politiche di integrazione degli immigrati, *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Roma, 30 novembre 1999.

maggioranza avrebbero potuto partecipare attivamente alla vita politica e costruire spazi di confronto proprio per l'elaborazione delle stesse politiche di integrazione.

In particolare, nel primo rapporto della Commissione sull'integrazione degli immigrati in Italia, venivano esplicitati quali obiettivi l'integrazione dovesse raggiungere: si trattava, da una parte, di rispettare l'integrità della persona e dall'altra di favorire un'"interazione positiva" fra culture, che avrebbe significato anche una pacifica convivenza.

A tal proposito, secondo la Commissione le due dimensioni dovevano essere collegate, dal momento che: "la pacifica convivenza richiede infatti che nessun gruppo percepisca l'altro come una fonte di comportamenti e atteggiamenti nocivi per la propria integrità e buona vita."²⁷¹

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

²⁷¹ Cfr. Commissione per la politiche di integrazione degli immigrati, *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Roma, 30 novembre 1999.

5. *Il dialogo interculturale come strumento di gestione del multiculturalismo.*

In linea con un modello di “integrazione ragionevole”, il dialogo interculturale potrebbe costituire uno strumento privilegiato per l’elaborazione delle politiche di gestione del multiculturalismo: il dialogo interculturale viene, infatti, definito come un 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 reciproco²⁷².

In effetti, come è stato autorevolmente affermato, un approccio interculturale richiederebbe il superamento tanto dell’omologazione o assimilazione quanto l’esaltazione della differenziazione, per recuperare la dimensione dell’ “inter=tra” e mirare ad una coesione sociale fondata sulla convivialità delle differenze tra persone e culture²⁷³.

²⁷² In particolare, Il «Libro bianco sul dialogo interculturale « Vivere insieme in pari dignità » del Consiglio d’Europa (2008) non solo afferma che l’approccio interculturale offre un modello di gestione della diversità culturale aperto sul futuro, proponendo una concezione basata sulla dignità umana di ogni persona, ma sostiene l’utilizzo del dialogo interculturale come strumento politico, in quanto capace, da una parte, di prevenire le scissioni etniche, religiose, linguistiche e culturali e, dall’altra, di progredire insieme e riconoscere le nostre diverse identità in modo costruttivo e democratico.

²⁷³ G. MILAN, *Comprendere e costruire l’intercultura*, Lecce, Pensa Multimedia, 2007.

A tal proposito, la nozione di interculturalità “basata sul riconoscimento che una cultura non potrà mai svilupparsi e prosperare se resta isolata e non entra in contatto con altre culture” mirerebbe “a rafforzare le interazioni interculturali in quanto mezzo per instaurare la fiducia e rafforzare il tessuto sociale”²⁷⁴.

L’obiettivo del dialogo interculturale sarebbe quello di imparare a convivere pacificamente e in maniera costruttiva in una comunità multiculturale e di sviluppare un senso di comune appartenenza²⁷⁵; più specificatamente, 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.

Per altro, secondo una parte della dottrina²⁷⁶ 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.

²⁷⁴ Cfr. il *Libro bianco sul dialogo interculturale* « *Vivere insieme in pari dignità* » del Consiglio d’Europa, 2008.

²⁷⁵ L. BEKEMANS, *Intercultural dialogue and multi-level governance in europe. A human rights approach*, International Academic Publishers Peter Lang, Brussels, Berlin, Bern, Frankfurt am Main, New York, Oxford, Wien, 2012.

²⁷⁶ L. BEKEMANS, *Intercultural dialogue and multi-level governance in europe. A human rights approach*, cit.

Con riferimento alla Convenzione Europea dei Diritti Umani, l'articolo 9²⁷⁷, l'articolo 10²⁷⁸ e l'articolo 11²⁷⁹ che si riferiscono rispettivamente alla

²⁷⁷ L'articolo 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."

²⁷⁸ 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."

²⁷⁹ 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

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'articolo 10, l'articolo 11, l'articolo 12 della Carta dei diritti.

L'articolo 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, 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".

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. »

Infine, anche gli articoli 10, 11, 12 della Carta Europea dei diritti dell'uomo , 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.

Si sottolinea, poi, come il Libro Bianco su dialogo interculturale del Consiglio d'Europa²⁸⁰ affermi non solo che l'approccio interculturale offre un modello di gestione della diversità culturale aperto sul futuro, proponendo una concezione basata sulla dignità umana di ogni persona, ma anche che l'utilizzo del dialogo interculturale possa essere uno strumento politico capace, da una parte, di prevenire le scissioni etniche, religiose, linguistiche e culturali e, dall'altra, di progredire insieme e riconoscere le nostre diverse identità in modo costruttivo e democratico.

In tal senso, il concetto di *l'integrazione* dovrebbe essere riletto e interpretato in modo diverso da quello di assimilazione, intendendo per integrazione un processo a doppio senso e l'attitudine delle persone a vivere insieme, nel pieno rispetto della dignità individuale, del bene comune, del pluralismo e della diversità, della non violenza e della solidarietà, nonché la loro capacità di partecipare alla vita sociale, culturale, economica e politica.

A tale proposito, certamente le strategie di integrazione dovrebbero comprendere anche le misure positive, destinate a colmare le ineguaglianze legate all'origine razziale o etnica, al sesso o ad altre caratteristiche protette di

²⁸⁰ White Paper on Intercultural Dialogue, Council of Europe, 2011.

un individuo, e volte a promuovere una parità piena ed effettiva, nonché il godimento e l'esercizio dei diritti umani in condizioni di uguaglianza.

Per altro, si sottolinea che anche il *Libro bianco sul dialogo interculturale* fa riferimento al termine minoranza in senso estensivo, esplicitando come, questo termine vuole indicare persone, compresi i migranti, appartenenti a gruppi meno numerosi rispetto al resto della popolazione, che si caratterizzano per la loro identità, in particolare per l'etnia, la cultura, la religione o la lingua

6. *Dall'idea di "nazione culturalmente omogenea" alla "nazione dialogica".*

La necessità di favorire l'interazione fra culture appare non solo fondamentale rispetto alla necessità di elaborare, in una società che si evolve in senso multiculturale, un modello di gestione del multiculturalismo che garantisca coesione sociale, ma anche di ricercare quegli elementi in grado di assicurare l'unità di una comunità politica, intesa quale elemento personale dello Stato.

Se, infatti, da una parte lo Stato-Nazione celebrava il mito dell'unità di cultura e lingua, una società multiculturale mette in discussione tale unità, dal momento che vi convivono lingue e culture diverse, sconosciute alla tradizione.

In altri termini, in un contesto in cui "a scomparire del tutto è quel senso di un'appartenenza quasi ancestrale del cittadino allo Stato, generata da ragioni legata alla comunanza di tradizioni, lingua e cultura, che lo legava

anche all'idea di nazione"²⁸¹, l'evoluzione della società in senso multiculturale richiede una ridefinizione dell'elemento personale dello Stato, nonché dell'appartenenza nazionale.

Certamente, come già sottolineato, l'idea di nazione è stata funzionale alla creazione degli Stati nazionali, soprattutto per le nazioni che sono nate "in ritardo", come l'Italia, dove lo Stato si è formato sull'onda di una promozione avanguardistica della coscienza nazionale, al contrario delle nazioni classiche dell'Europa settentrionale e occidentale che si sono formate piuttosto nel quadro di Stati territoriali preesistenti, a partire dalla pace di Vestfalia²⁸².

Nel caso italiano, gli attori della creazione della nazione non sono stati, in effetti, giuristi, diplomatici e ufficiali di corte, quanto piuttosto scrittori, storici, scienziati ed intellettuali che fecero propaganda ad un'unità (più o meno immaginaria) della culturale nazionale e prepararono quell'unificazione politica che si verificò successivamente attraverso strumenti diplomatici e militari²⁸³.

Pertanto, nel nostro Paese l'invenzione della nazione ha davvero giocato un ruolo di catalizzatore²⁸⁴ per il processo di creazione di una comunità politica e l'autocomprensione nazionale ha rappresentato "l'orizzonte culturale nel quale i sudditi poterono diventare cittadini

²⁸¹ V. BALDINI, *Pluralismo culturale e falsi miti*, cit.

²⁸² J. HABERMAS, *L'inclusione dell'altro : studi di teoria politica*, Milano, Feltrinelli, 1998, p. 119.

²⁸³ J. HABERMAS, *L'inclusione dell'altro : studi di teoria politica*, cit.

²⁸⁴ J. HABERMAS, *L'inclusione dell'altro : studi di teoria politica*, cit.

politicamente attivi”²⁸⁵.

Di più: proprio l'appartenenza alla nazione ha creato, un legame di solidarietà fra individui prima estranei fra loro e, in questo senso, l'idea di nazione ha reso possibile un'inedita forma di integrazione sociale, mediata giuridicamente dall'attribuzione della cittadinanza.

Occorre, dunque, riconoscere che “Senza questa interpretazione culturale dei diritti politici lo Stato - Nazione non avrebbe forse trovato nella sua fase iniziale la forza necessaria a produrre , attraverso l'istituto della cittadinanza democratica- anche un livello nuovo e più astratto di integrazione sociale”²⁸⁶.

Tuttavia, l'idea di nazione quale strumento di coesione della comunità politica ha generato anche una doppia codificazione della cittadinanza: per un verso la cittadinanza è diventata lo statuto dei diritti del cittadino e, per l'altro verso, l'appartenenza culturale ad un popolo. In tal senso si può dire che la nazione presenta due facce: la nazione dei cittadini come fonte di legittimazione democratica e la nazione degli appartenenti etnici, i quali si ritrovano a nascere in una comunità caratterizzata dalla stessa storia e dalla stessa lingua, che provvede all'integrazione sociale²⁸⁷.

Anche Habermas distingue tra "identità nazionale" e "cittadinanza politica": per identità nazionale si intende un sentimento di appartenenza etnico-culturale, che trova il suo fondamento nel criterio della “discendenza” e di omogeneità culturale e linguistica, mentre la cittadinanza

²⁸⁵ J. HABERMAS, *L'inclusione dell'altro : studi di teoria politica*, cit., p. 125.

²⁸⁶

²⁸⁷ J. HABERMAS, *L'inclusione dell'altro : studi di teoria politica*, cit.

politica si riferisce ad una comunità politica intesa come “associazione di cittadini liberi ed eguali, che vi aderiscono liberamente ed a prescindere da ogni criterio di ascrizione quale la nascita o la residenza”²⁸⁸.

Allora, se all’inizio, l’unità suggestiva di un popolo più o meno omogeneo culturalmente era stata sufficiente per integrare una cittadinanza definita in termini giuridici, oggi invece le società pluralistiche e multiculturali si sono distanti dall’ideale di Stato-Nazione.

Tali considerazioni aprono, allora, alcune riflessioni, su almeno tre livelli distinti.

a) L’elemento di coesione ed unità della comunità politica.

In primo luogo, se l’ideale di Stato-Nazione che vedeva fondata la comunità politica sull’omogeneità linguistico-culturale appare ormai superato, a causa dell’evoluzione della società in senso multiculturale, risulta necessario ricercare un nuovo fattore di coesione della comunità politica, che non sia più costituito dall’elemento identitario nazionale, per salvaguardarne l’unità.

Sarebbe allora opportuno interrogarsi sulla possibilità di superare l’elemento identitario nazionale, inteso come comunanza di lingua e cultura, quale unico ed esclusivo elemento di unità della comunità politica e di appartenenza al demos.

²⁸⁸ J. HABERMAS, *L’inclusione dell’altro : studi di teoria politica*, cit.

In altri termini, “la coesistenza giuridicamente equiparata di comunità etniche, gruppi linguistici, confessioni e forme di vita diverse non deve essere pagata con la frammentazione della società”²⁸⁹.

In particolare, dato il carattere multiculturale della società e la necessità di mettere in comunicazione culture diverse, l’elemento identitario nazionale quale fonte di coesione potrebbe essere superato in favore di una comunità politica interculturale, dove lo strumento del dialogo fra culture diverse potrebbe costituire quell’elemento in grado di tenere unita la comunità politica stessa.

In altri termini la nazione non sarebbe più fondata sull’omogeneità culturale, ma sarebbe una nazione, per così dire, “*dialogica*” o “*procedurale*”, in cui, a fronte di identità culturali diverse, il dialogo interculturale, capace di mettere in comunicazione culture diverse evitando la disgregazione, costituirebbe quello strumento, o quella procedura, per l’appunto, in grado di permettere alla nazione stessa di continuare ad esistere, pur essendo caratterizzata da una spiccata diversità culturale interna.

In particolare, lo strumento del dialogo, sviluppato adeguatamente, secondo i presupposti già messi in luce, permettere di creare le condizioni per un modello di nazione in cui i processi di elaborazione delle politiche legate alla gestione della diversità culturale potrebbero essere orientate alla reciproca comprensione.

Di più: l’utilizzo dello strumento del dialogo interculturale potrebbe presupporre la partecipazione delle nuove minoranze all’elaborazione delle

²⁸⁹ J. HABERMAS, *L’inclusione dell’altro*, cit.

politiche di gestione del multiculturalismo. Questo richiederebbe innanzitutto una partecipazione delle nuove minoranze alla vita politica del paese, attraverso l'elettorato attivo e passivo e la creazione di organismi *ad hoc* per il confronto fra culture diverse.

In altri termini, sarebbe la procedura di elaborazione delle politiche di gestione del multiculturalismo ad essere costruita, appunto, attraverso lo strumento del dialogo, così da poter promuovere la coesione e l'unità della comunità politica.

“Mentre rafforza il perpetuarsi gruppi culturali diversi in un'unica società politica, il multiculturalismo ha anche bisogno che esista una cultura comune (...). I membri dovranno acquisire linguaggio politico e convenzioni di condotta comuni per poter partecipare effettivamente, in un'arena politica condivisa”.²⁹⁰ Allora, tali convenzioni di condotta comuni potrebbero essere proprio le pratiche legate all'utilizzo del dialogo interculturale.

Certamente, anche nell'ambito del dialogo interculturale e nell'elaborazione di politiche interculturali, 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.

Tuttavia, si sottolinea che, 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

²⁹⁰ J. RAZ, *Multiculturalism. A liberal perspective in Dissent*, 1994.

lesive dei diritti²⁹¹.

É, 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”²⁹², ma se si accentuasse ulteriormente il carattere pluriculturale della società, “potrebbero anche diventare sempre meno disponibile un patrimonio di valori realmente condiviso e sempre più difficili soluzioni di tipo decisionistico”²⁹³, mentre “diventerebbe imprescindibile l’esigenza di aggregare le tradizioni e le identità culturali verso un modello in grado di perseguire l’unità nella diversità, attraverso un costante equilibrio tra la prevalenza della cultura dei diritti e le regole di compatibilità tra culture.”²⁹⁴

b) *Politiche interculturali e ordine pubblico.*

In secondo luogo, lo sviluppo di percorsi di integrazione fra culture diverse che si trovano a convivere sullo stesso territorio si intreccia

²⁹¹ P. BILANCIA, *Società multiculturale: i diritti delle donne nella vita familiare*, cit.

²⁹² P. BILANCIA, *Società multiculturale: i diritti delle donne nella vita familiare*, cit.

²⁹³ P. BILANCIA, *Società multiculturale: i diritti delle donne nella vita familiare*, cit.

²⁹⁴ P. BILANCIA, *Società multiculturale: i diritti delle donne nella vita familiare*, cit.

profondamente con la necessità di salvaguardare la sicurezza pubblica intesa come 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 interessi²⁹⁵.

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 beni ed assume, pertanto, primaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento, risultando essenziale al mantenimento di una ordinata convivenza civile²⁹⁶.

È stato, infatti, messo in luce come la mancanza di politiche di integrazione e di dialogo fra culture comporti non soltanto esclusione sociale,

²⁹⁵ 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 distinguere 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."

²⁹⁶ La definizione normativa del concetto di ordine pubblico come istituto di diritto amministrativo è contenuta nell'art. 159, co. 2, d.lgs. 31.3.1998, n. 112.

marginalizzazione e “ghettizzazione”, ma costituisca anche un rischio per l’ordine pubblico e la civile convivenza²⁹⁷.

In tal senso, si ricordano 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, del fallimento del modello di integrazione alla francese”²⁹⁸, nonché la diffusione di un fondamentalismo religioso la cui radicalizzazione è facilitata anche dal fallimento delle politiche di integrazione²⁹⁹.

Pertanto, prevedere un modello di integrazione nuovo, laddove il carattere culturalmente omogeneo dell’idea di nazione appare superato, risulta fondamentale anche per garantire una convivenza ordinata e una sicurezza tanto a coloro che si riconoscono nella cultura maggioritaria, quanto alle nuove minoranze.

In aggiunta, in un ordinamento costituzionale come il nostro, dove il *nomos* della pacifica convivenza civile rimane cardine del sistema

²⁹⁷ O. ROY, *Islam alla sfida della laicità*, Venezia, Marsilio Editore, 2008

²⁹⁸ M. WIEVORKA, *I disordini e le violenze nelle banlieue francesi: come comprenderli?*, 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. Secondo l’A. “è inutile continuare a chiedere agli immigrati di integrarsi senza fornir loro i mezzi per farlo; in questo modo gli ideali repubblicani diventano “repubblicanisti”, si trasformano in sterili motti e lasciano adito a idee del tutto diverse da quelle repubblicane.”

²⁹⁹ G. MILAN, *Multicultura-intercultura. Gli scenari odierni e i compiti pedagogici*, cit. ; G. BORRADORI, *Filosofia del terrore. Dialoghi con Jürgen Habermas e Jacques Derrida*, Roma-Bari, Laterza, 2003.

democratico³⁰⁰, la necessità di garantire la coesione e l'unità della comunità politica attraverso l'elaborazione di politiche interculturali, si configurerebbe come un interesse pubblico: in tal senso, infatti, la Repubblica, che ha il compito di garantire i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità e di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana, sarebbe chiamata ad impegnarsi per promuovere politiche interculturali, nell'interesse generale di convivere, pur nella diversità, sullo stesso territorio.

c) *L'appartenenza alla comunità politica: un superamento del principio di ius sanguinis per l'acquisizione della cittadinanza.*

In una comunità politica che diventa sempre più pluriculturale, sarebbe necessario ridisegnare anche il concetto di appartenenza alla comunità stessa e, con esso, i requisiti per soddisfare l'acquisizione della cittadinanza.

A tale proposito, è stato autorevolmente affermato che "anzitutto per i diritti di partecipazione politica, che pure dovrebbero essere più di altri "fondamentali" per la "società democratica", non si abbassa né si attenua lo sbarramento costituito dalla nazionalità e cittadinanza, distribuita con criteri

³⁰⁰ P. BILANCIA, *Società multiculturale: i diritti delle donne nella vita familiare*, cit.

differenti da ogni Stato sovrano (...). Anche un tentativo di minima correzione, come quello della Convenzione del Consiglio d'Europa del 1992, che ha previsto il diritto di elettorato a livello locale per gli "stranieri" legalmente residenti da almeno cinque anni (...) si è scontrato, in Italia ed in altri Paesi, contro un muro di gomma".

Di più: fondare l'appartenenza alla comunità politica prevalentemente sul requisito della cittadinanza per *ius sanguinis*, come avviene nel nostro Paese, costituisce una fonte di esclusione delle nuove minoranze dalla comunità politica, sebbene gli individui appartenenti alle nuove minoranze siano, talvolta, già inseriti nel tessuto sociale ed economico del Paese.

Per altro, come è noto, il principio dello *ius sanguinis* è fortemente legato all'idea di nazione risorgimentale, per cui la cittadinanza italiana viene ereditata dai propri genitori. Il concetto risorgimentale di cittadinanza è, di fatto, impregnato del principio di nazionalità, inteso come comunanza di fattori quali "la lingua, le costumanze, la storia, le leggi, le religioni"³⁰¹.

"La nazione dei cittadini, *staatsburgernation*, trova la sua identità non in somiglianze etnico-culturali, bensì nella prassi di cittadini che esercitano attivamente i loro diritti democratici di partecipazione e di comunicazione. Qui la componente repubblicana della cittadinanza si svincola completamente dall'appartenenza ad una comunità prepolitica, integrata in base a discendenza genetica, tradizioni condivise e linguaggio comune"³⁰².

³⁰¹ C. DE FIORES, *Nazione e Costituzione*, cit.

³⁰² F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza: la condizione dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Giappichelli, Torino, 2013.

Già una larga parte della dottrina ha affermato, pertanto, la necessità di abbandonare una definizione della cittadinanza politico-giuridica fondata sull'idea di nazione e tale da rendere i concetti di nazionalità e cittadinanza sinonimi, per affrontare, invece, la questione dell'*appartenenza* di una persona ad un determinato ordinamento³⁰³.

A tale proposito, si mette in luce che già la cittadinanza europea si è slegata dall'idea di un'unica nazione o da comunanze etnico-linguistiche, sebbene essa tenda a rendere visibile l'ideale di un *demos*. La cittadinanza europea è stata, innanzitutto, il risultato di un accordo fra Stati volto alla creazione di un mercato unico e con la previsione di un diritto di libera circolazione³⁰⁴.

Sarebbe, allora, innanzitutto, opportuna una riforma del diritto di cittadinanza³⁰⁵ per le cosiddette seconde generazioni che sia fondata sul principio dello *ius soli*: in effetti, proprio la posizione delle seconde generazioni renderebbe tangibile «la crisi irreversibile di una società idealmente omogenea per lingua, per razza, per religione» e la loro presenza esprimerebbe come oggi ci siano molti « modi di essere italiani: italiani musulmani o cristiani ortodossi, italiani dalla pelle nera o dagli occhi a mandorla, italiani che parlano e pensano quotidianamente in due o più

³⁰³ J. HABERMAS, *Morale, diritto, politica*, Torino, Einaudi, 1992, p. 109.

³⁰⁴ Cfr. L. BEKEMANS, *Intercultural dialogue and multi-level governance in europe. A human rights approach*, cit.

³⁰⁵ Le diverse proposte di riforma sono analizzate da S. ROSSI, *Nuova legge sulla cittadinanza, ovvero il minimalismo del compromesso*, in www.forumcostituzionale.it, 21 aprile 2010.

lingue, italiani che vibrano intensamente per ciò che accade in Siria in Egitto, paese dei loro nonni », tanto da mettere in discussione nella società di accoglienza «i concetti statici» e naturalizzati di identità, di nazionalità e di cittadinanza.

A tale proposito, si sottolinea che, lo scorso ottobre, la Camera dei deputati ha approvato a larga maggioranza il disegno di legge di modifica della legge n. 91/1992 in materia di cittadinanza³⁰⁶. Le principali novità previste hanno proprio riguardato un superamento del principio di “*ius sanguinis*” per l’acquisto della cittadinanza da parte dei minori nati in Italia da genitori stranieri: sono stati previsti, come criteri sostitutivi dello “*ius sanguinis*”, quello del cosiddetto “*ius soli temperato*”, in base al quale i minori nati in Italia da genitori stranieri acquistano la cittadinanza italiana, a condizione che almeno uno dei genitori sia 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

³⁰⁶ Disegno di legge « Modifiche alla legge 5 febbraio 1991, n. 91, e altre disposizioni in materia di cittadinanza », approvato dalla Camera dei deputati il 13 ottobre 2015, in un testo risultante dall’unificazione di un disegno di legge d’iniziativa popolare. La riforma, che ha tratto impulso dalla proposta di legge di iniziativa popolare depositata, con oltre 200.000 firme, dalla campagna “L’Italia sono anch’io” nel 2012, rappresenta un importante passo in avanti, ampliando in modo significativo i casi in cui i minori nati o cresciuti in Italia possono acquistare la cittadinanza italiana. Il testo del disegno di legge è ora all’esame del Senato della Repubblica. Cfr., per un’analisi dettagliata del disegno di legge, il documento dell’Associazione per gli studi giuridici sull’immigrazione “*La riforma della cittadinanza approvata alla Camera: un importante passo avanti, ma il testo va migliorato*”, disponibile sul sito www.asgi.it

cittadini di paesi UE), e il cosiddetto criterio dello “*ius culturae*”³⁰⁷, per cui coloro che sono nati in Italia, ma i cui genitori non siano 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, potranno 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 professionale triennale o quadriennale idonei al conseguimento di una qualifica professionale (se la frequenza riguarda un corso di istruzione primaria è necessaria la positiva conclusione dello stesso).

³⁰⁷ Cfr. Art. 1 del DDL « Modifiche alla legge 5 febbraio 1991, n. 91, e altre disposizioni in materia di cittadinanza » : «2-*bis*. Il minore straniero nato in Italia o che vi ha fatto ingresso entro il compimento del dodicesimo anno di età che, ai sensi della normativa vigente, ha frequentato regolarmente, nel territorio nazionale, per almeno cinque anni, uno o più cicli presso istituti appartenenti al sistema nazionale di istruzione o percorsi di istruzione e formazione professionale triennale o quadriennale idonei al conseguimento di una qualifica professionale, acquista la cittadinanza italiana. Nel caso in cui la frequenza riguardi il corso di istruzione primaria, è altresì necessaria la conclusione positiva del corso medesimo. La cittadinanza si acquista a seguito di una dichiarazione di volontà in tal senso espressa, entro il compimento della maggiore età dell'interessato, da un genitore legalmente residente in Italia o da chi esercita la responsabilità genitoriale, all'ufficiale dello stato civile del comune di residenza, da annotare nel registro dello stato civile. Entro due anni dal raggiungimento della maggiore età, l'interessato può rinunciare alla cittadinanza italiana se in possesso di altra cittadinanza.

2-*ter*. Qualora non sia stata espressa la dichiarazione di volontà di cui al comma 2-*bis*, l'interessato acquista la cittadinanza se ne fa richiesta all'ufficiale dello stato civile entro due anni dal raggiungimento della maggiore età».

In entrambi i casi, sia con l'utilizzo del cosiddetto criterio di "*ius soli temperato*" e di "*ius culturae*", il minore acquista 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 potrà presentare direttamente la dichiarazione di volontà tra i 18 e i 20 anni.

Il disegno di legge consente, 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, abbiano già superato il limite d'età previsto per la presentazione della domanda (20 anni), a condizione che possano dimostrare la residenza legale e ininterrotta sul territorio nazionale negli ultimi cinque anni.

Infine, i cittadini stranieri che hanno fatto ingresso in Italia da minorenni, ma che non soddisfano i requisiti di cui sopra, ad esempio perché entrati dopo il compimento dei 12 anni, possono acquistare la cittadinanza italiana se dimostrano 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, ovvero un percorso di istruzione e formazione professionale triennale o quadriennale con il conseguimento di una qualifica professionale.

Per altro, proprio in relazione alle seconde generazioni, e in linea con un'evoluzione del concetto di cittadinanza, si ricorda che la Corte Costituzionale si è pronunciata lo scorso giugno in merito alla possibilità di estendere l'accesso al servizio civile ai cittadini non italiani, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, del decreto legislativo 5

aprile 2002, n. 77³⁰⁸ nella parte in cui prevede il requisito della cittadinanza italiana ai fini dell'ammissione allo svolgimento del servizio civile.

In particolare, secondo la Corte, "l'attività di impegno sociale che la persona è chiamata a svolgere nell'ambito del servizio civile «deve essere ricompresa tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente» (sentenza n. 309 del 2013). Occorre sottolineare, d'altra parte, che il godimento «dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano», è riconosciuto agli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato (art. 2, comma 2, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, recante «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero»). 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 dunque un'ingiustificata limitazione al pieno sviluppo della persona e all'integrazione nella comunità di accoglienza"³⁰⁹.

³⁰⁸ D.lgs 5 aprile 2002 n. 77 « Disciplina del Servizio civile nazionale a norma dell'articolo 2 della legge 6 marzo 2001, n. 64. »

³⁰⁹ In particolare, già Il Consiglio di Stato in data 9 ottobre 2014 aveva depositato il parere n. 1901/2014 richiesto dall'Ufficio legislativo del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, su sollecitazione del Dipartimento della Gioventù e del Servizio Civile Nazionale in vista dell'adozione di bandi straordinari di SCN, in merito alla possibilità di disapplicare l'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 5 aprile 2002, n.77, che limitava, appunto, l'accesso al servizio civile ai soli cittadini italiani. Nel suo parere, il Consiglio di Stato aveva affermato come, ripercorrendo

Certamente, l'approvazione del disegno di legge di modifica delle norme per la cittadinanza rappresenta una prima "apertura" verso il superamento del principio di "*ius sanguinis*" per l'acquisto della cittadinanza da parte dei minori stranieri e, deve, dunque essere considerato con favore.

Tuttavia, nel disegno di legge emergono alcune criticità³¹⁰, che riguardano, in modo particolare, il requisito del possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo da parte di almeno un genitore ai fini dell'acquisto della cittadinanza ai sensi dell'art. 1, co. 1, lett. a-bis), per cui i bambini nati in Italia verrebbero distinti, con riferimento al fondamentale diritto di acquistare la cittadinanza italiana alla nascita, in base alla capacità economica delle loro famiglie, escludendo tutti i figli di cittadini

l'evoluzione nel tempo del servizio civile, l'istituto si configuri in maniera autonoma e diversa dal servizio militare, ed il suo fondamento costituzionale si ricolleggi prevalentemente ai doveri di solidarietà sociale e di concorso al progresso materiale e spirituale della società previsti dagli artt. 2 e 4 Cost. gravanti non solo sui cittadini italiani, ma anche su quelli stranieri residenti regolarmente nel nostro Paese.

In aggiunta, si evidenzia che la Commissione europea aveva già precedentemente aperto due casi di "procedure di pre-infrazione"³⁰⁹ nei confronti dell'Italia, ritenendo che il requisito della cittadinanza italiana per l'accesso al servizio civile, abbia carattere discriminatorio e sia in contrasto con i principi della parità di trattamento e della libera circolazione dei cittadini UE e loro familiari (artt. 18 e 24 del TFUE e direttiva 2004/38), nonché con i principi di parità di trattamento in materia di accesso all'occupazione e alla formazione professionale previsto a favore dei cittadini di Stati terzi lungo soggiornanti o titolari dello status di rifugiato e della protezione internazionale.

³¹⁰ Cfr., per un'attenta analisi del DDL e delle criticità emerse, il documento dell'Associazione per gli studi sull'Immigrazione « *Per una buona legge sulla riforma della cittadinanza* » disponibile sul sito www.asgi.it

stranieri regolarmente soggiornanti che non riescono a soddisfare il requisito di reddito richiesto per l'ottenimento del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. Tuttavia, tali criticità potrebbero essere superate nell'*iter* di approvazione della legge.

7. *Il diritto all'identità personale secondo una prospettiva interculturale.*

La prospettiva di una comunità politica interculturale fondata sul dialogo fra culture diverse potrebbe avere delle ripercussioni anche da un punto di vista del diritto soggettivo, ed in particolare sul diritto all'identità personale.

Tale diritto, di elaborazione giurisprudenziale, consiste infatti nel diritto ad essere se stessi, con il relativo bagaglio di convinzioni ideologiche, religiose, morali e sociali che differenzia, al tempo stesso qualificandolo, l'individuo. Il diritto all'identità personale, che la Corte Costituzionale fa derivare dall'art. 2 Cost, è, dunque, strettamente legato alla dignità della persona, nonché al principio personalista, teso proprio alla preservazione della stessa identità personale, per cui a ciascuno è riconosciuto il diritto a che la sua individualità sia preservata.

Pertanto, anche l'identità culturale potrebbe essere ritenuta un'espressione del diritto all'identità personale, per cui "chiunque, da solo o

in unione con altri, possa scegliere liberamente la propria identità culturale nei suoi vari aspetti, lingua, religione, patrimonio artistico, tradizioni »³¹¹.

Il diritto all'identità personale, allora, potrebbe essere interpretato in un'ottica interculturale e potrebbe non solo garantire il godimento della propria identità culturale e di quella del gruppo di appartenenza, come già sottolineato, ma anche il dialogo con altre culture.

Infatti, lo sviluppo dell'identità personale (di cui anche quella culturale fa parte) non può prescindere da un confronto con altre culture che permetta all'individuo, da una parte, di riconoscere e affermare la propria identità diversa dalle altre, e, allo stesso tempo, di entrare in relazione con la

³¹¹ F. SGRO', *La duplice natura dei diritti culturali*, Relazione tenuta al Convegno "Ripartiamo dai diritti culturali", Presentazione dell'Osservatorio sulla sostenibilità culturale, Università degli Studi di Milano, 10 aprile 2015. Cfr. P. HABERLE, *Per una dottrina della Costituzione come scienza della cultura*, Roma, Carocci, 2001; J. LUTHER, *Le frontiere dei diritti culturali in Europa* in G. ZAGREBELSKY, *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Roma-Bari, Laterza, 2003, dove l'A. afferma che "Il significato e lo statuto giuridico della categoria dei "diritti culturali" è incerto, non da ultimo anche a causa delle controversie delle scienze giuridiche e di quelle sociali sul concetto di cultura", p. 225; G. PINO, *Il diritto all'identità personale ieri e oggi. Informazione, mercato, dati personali* in R. PANETTA (a cura di) *Libera circolazione e protezione dei dati personali*, Milano, Giuffrè, 2006, dove l'A. afferma che "l'ambito di estensione del diritto all'identità personale nella cultura giuridica tedesca sia molto più ampio rispetto alla corrispondente nozione italiana. Al paradigma dell'identità personale, infatti, si è fatto riferimento non solo in ambiti quali l'identità politica e l'identità sessuale (come peraltro è accaduto anche in Italia), ma anche in riferimento, ad esempio, al rispetto della identità culturale di soggetti appartenenti a minoranze, ovvero dell'identità di gruppi", p. 8.

diversità³¹². Pertanto, una condizione indispensabile per l'esercizio di tale diritto è, necessariamente, il confronto con altre culture e, dunque, l'apertura relazionale: in altri termini

Il rapporto con l'altro non implicherebbe la rinuncia alla propria identità e ai propri valori, ma, al contrario, ne permetterebbe l'affermazione, e, allo stesso tempo, renderebbe possibile la conoscenza e la comprensione della diversità, in una condizione di reciprocità relazionale.

La necessaria apertura relazionale per lo sviluppo dell'identità culturale è evidenziata anche dallo stesso art. 2 Cost., da cui la Corte fa discendere il diritto all'identità personale e che, accanto alla dimensione personale dell'individuo, sottolinea l'accentuazione sociale nella vita del singolo; pertanto, l'esercizio del diritto all'identità personale non si risolverebbe solo nella garanzia di protezione e godimento della propria cultura, ma anche in una necessaria apertura nei confronti di chi è "culturalmente altro", al fine di riconoscere la propria identità, e, allo stesso tempo, quella altrui³¹³.

³¹² In altri termini, lo sviluppo dell'identità è situato, in quanto può avvenire solo se l'individuo si trova inserito in una comunità che, secondo forme e finalità differenti, lo socializza e gli dona un'identità, nella libertà di confrontarsi anche con altri mondi culturali.

³¹³ In particolare, proprio l'accentuazione sociale dell'art. 2 Cost. ha portato una parte della dottrina a ricondurre ad esso il principio di fraternità, inteso come quel principio secondo cui non solo l'individuo si considera solidale con la collettività cui appartiene, ma che fa propria la dinamica dello scambio e della reciprocità come caratteristica della relazione. Cfr. F. PIZZOLATO, *Il principio costituzionale di fraternità*, Roma, Città Nuova, 2012.

La possibilità di riconoscere e affermare la propria identità culturale contribuisce, in effetti, allo sviluppo della personalità di ciascun individuo, come singolo e nelle formazioni sociali, a cui lo stesso articolo 2 Cost. fa riferimento³¹⁴.

A tale proposito, si sottolinea che tali considerazioni riflettono la quella prospettiva antropologica, adottata da alcuni studiosi delle scienze filosofiche, pedagogiche, antropologiche e psicologiche, soprattutto a partire dal secolo scorso, per cui l'individuo viene considerato come un essere relazionale: la struttura ontologica fondamentale dell'uomo sarebbe, infatti, la relazionalità e il suo essere si configurerebbe come essere-in-relazione e cioè come apertura e dialogalità³¹⁵.

Tale prospettiva, come è noto, è stata ripresa anche nel dibattito che ha portato all'elaborazione della Costituzione, soprattutto in relazione all'art. 2

³¹⁴ A tale proposito, si sottolinea come, recentemente, la stessa cultura sia stata classificata come interesse pubblico essenziale, tramite decreto legge del 20 settembre 2015 n. 146 recante "Misure urgenti per la fruizione del patrimonio storico e artistico della Nazione": L'intervento legislativo si è reso necessario ed urgente alla luce del ripetuto verificarsi di episodi che hanno impedito la continuità del servizio pubblico di fruizione del patrimonio storico e artistico della Nazione, ma al di là della circostanza specifica, potrebbe configurarsi, proprio attraverso la classificazione della cultura quale servizio pubblico essenziale, un diritto soggettivo non solo all'espressione della propria identità culturale, ma anche al godimento del patrimonio culturale, artistico e storico della Nazione, di cui all'art. 9 Cost.

³¹⁵ Cfr., tra gli altri, 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.

Cost., per cui, in sede di Assemblea Costituente, si raggiunse, infine, un compromesso tra istanze di matrice cattolica, orientate a riconoscere la socialità della persona, altre proprie della “cultura di sinistra”, che sottolineavano il ruolo dello Stato nel rendere efficaci i diritti, e altre di matrice liberale, orientate a sottolineare la dimensione individualista dei diritti³¹⁶.

8. *La difesa dell'unità linguistico-culturale nello Stato post-moderno.*

³¹⁶ S. MANGIAMELI, *Il contributo dell'esperienza costituzionale italiana alla dommatica europea della tutela dei diritti fondamentali* cit., dove l'A. sottolinea come “Il compromesso tra le diverse posizioni fu rappresentato dalla condivisione, da parte di Togliatti, dell'impostazione sui diritti fondamentali formulata da Dossetti, che culminò nella presentazione di un ordine del giorno, in cui trovarono espressione quei principi che poi furono recepiti nella formula dell'art. 2 Cost. e riguardanti: a) il riconoscimento dell'antiorità della persona rispetto allo Stato; b) il riconoscimento della socialità della persona, destinata a completarsi e a perfezionarsi mediante una reciproca solidarietà economica e spirituale; c) l'affermazione dei diritti fondamentali della persona e dei diritti delle comunità anteriormente ad ogni concessione da parte dello Stato.”.

La difesa di una certa unità linguistico-culturale tipica di una nazione, anche se non più in chiave ottocentesca, ma in un'accezione post-moderna, è ancora riscontrabile all'interno del nostro Paese ed anche in altri Stati dell'Europa: da una parte, infatti, all'interno di quei processi di erosione della sovranità statale a favore di entità sovranazionali, come l'Unione Europea, anche la lingua diventa, talvolta, un patrimonio da difendere; dall'altra parte, come è noto, l'evoluzione della società in senso multiculturale ha condotto alla presenza di nuove lingue sul nostro territorio, prima inesistenti³¹⁷ e ciò ha comportato ad un atteggiamento protettivo, nelle scelte politiche, dell'unità linguistica nazionale.

In particolare, prendendo in considerazione il processo di integrazione europea, di fronte ad un plurilinguismo affermato nei Trattati, l'italiano si trova, talvolta, a dover difendere la sua posizione di parità a fronte di prassi che vanno spesso in direzione opposta³¹⁸.

A tal proposito, la sentenza n. 126 del 2009 del Tribunale della Corte di Giustizia dell'Unione Europea³¹⁹ ha dichiarato non valida la prassi di pubblicazione limitata ad alcune lingue (nel caso specifico si trattava del francese, dell'inglese e del tedesco) dei bandi di concorso per il reclutamento di funzionari dell'Unione Europea.

Secondo il Tribunale, infatti, tale prassi non rispetta il principio di

³¹⁷ Cfr. C. BAGNA, M. BARNI, *Dai dati statistici ai dati geolinguistici: per una mappatura del nuovo plurilinguismo*, SILTA, XXXIV, 2005.

³¹⁸ P. CARETTI, *Lingua e Costituzione*, cit.

³¹⁹ Tribunale della Corte di Giustizia Europea, sent. T-126/09, 12 settembre 2013.

proporzionalità e costituisce una diversità di trattamento a motivo della lingua, vietata dall'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali.

In aggiunta, la lingua italiana è costretta ad assumere una posizione difensiva nei rapporti con quella che è comunemente accettata come lingua di lavoro universale, ovvero l'inglese, e che, talvolta, si vorrebbe introdurre nell'itinerario formativo degli studenti universitari come lingua esclusiva per poter accedere a determinati corsi di studio³²⁰.

In tal senso, si ricorda come la sentenza del TAR Lombardia n. 1348 del 23 maggio 2013 abbia dichiarato illegittima la delibera dal Senato accademico nella parte in cui ha approvato la mozione sull'adozione della lingua inglese per i corsi di laurea magistrale e di dottorato di ricerca.

Secondo il Tribunale amministrativo, infatti, il carattere centrale che l'ordinamento attribuisce alla lingua italiana come espressione del patrimonio linguistico e culturale dello Stato comporta che ad essa non possa essere attribuito all'interno dello Stato un ruolo subordinato rispetto ad altre lingue.

Infine, come è noto, la stessa costruzione di un mercato unico ha visto nella diversità linguistica un ostacolo, privilegiando, talvolta, le lingue dei Paesi dominanti.

È stato a partire dagli anni '90 che l'Unione Europea ha dimostrato un'attenzione crescente per la questione linguistica, legando il tema del multilinguismo proprio all'integrazione economica, alla libera circolazione delle merci e delle persone, con particolare attenzione alle barriere che gli

³²⁰ P. CARETTI, *Lingua e Costituzione*, cit.

ostacoli derivanti dall'utilizzo di lingue diverse avrebbero potuto creare³²¹, e solo successivamente alla protezione delle minoranze linguistiche.

³²¹ A. ORTOLANI, *"Lingue e politica linguistica nell'Unione europea"* in *Rivista critica del diritto privato*, 2/2002

CAPITOLO VII

RECENTI EVOLUZIONI IN MATERIA DI TUTELA DELLE MINORANZE LINGUISTICHE

1. *Recenti novità in materia di rappresentanza delle minoranze linguistiche in Parlamento.*

Con riferimento al nodo delicato della partecipazione alla vita politica del Paese e della rappresentanza delle nuove minoranze linguistiche in Parlamento, si segnala che il Disegno di legge costituzionale n. 1429 “*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione*” ha introdotto alcune novità³²².

³²² Disegno di legge costituzionale n. 1429 “*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione*”.

In particolare, l'art. 31 del progetto di riforma costituzionale, che modifica l'art. 117 Cost., ha aggiunto in capo alle Regioni la potestà legislativa in materia di rappresentanza delle minoranze linguistiche³²³.

L'art. 117 Cost., se così modificato, non fa riferimento al concetto di minoranze linguistiche *storiche*, riprendendo, invece, il dettato costituzionale, secondo cui "la Repubblica tutela le minoranze linguistiche" *tout court*³²⁴.

Pertanto, le modifiche introdotte dal progetto di riforma costituzionale all'art. 117 Cost. potrebbe essere valutata come un'opportunità affinché la nozione di minoranza venga estesa, ad opera del legislatore statale (che ne ha la competenza in via esclusiva) anche alle nuove minoranze, con la possibilità

³²³ Si riporta parte dell'art. 31 del progetto di riforma costituzionale, che modifica l'art. 117 Cost., nella versione del testo modificato lo scorso 13 ottobre dal Senato della Repubblica e trasmesso alla Camera lo scorso 14 ottobre 2014: "Spetta alle Regioni la potestà legislativa in materia di rappresentanza delle minoranze linguistiche, di pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno, di dotazione infrastrutturale, di programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali, di promozione dello sviluppo economico locale e organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese e della formazione professionale; salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, in materia di servizi scolastici, di promozione del diritto allo studio, anche universitario; in materia di disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali, della promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici, di valorizzazione e organizzazione regionale del turismo, di regolazione, sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, delle relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica, nonché in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato".

³²⁴ V. PIERGIGLI, *Le minoranze linguistiche storiche, nell'ordinamento italiano : quale futuro di fronte alle politiche per l'immigrazione e l'internazionalizzazione?* in *Federalismi.it*, 8/2015.

per il Senato di legiferare insieme alla Camera in materia di tutela delle nuove minoranze linguistiche.

Appare, tuttavia, opportuno rilevare che, qualora la nozione di minoranza linguistica presente nel progetto di riforma costituzionale venisse estesa anche ai nuovi gruppi minoritari, sembrerebbe difficile ipotizzare la possibilità di una rappresentanza partitica delle nuove minoranze linguistiche in Parlamento o in altre assemblee elettive: non esistono, infatti, dei partiti che esprimono gli interessi delle nuove minoranze, formatasi a seguito dei flussi migratori. Si tratta, soprattutto, di associazioni che difendono gli interessi delle nuove minoranze, mentre, al contrario, esistono dei partiti che esprimono gli interessi di alcune delle cosiddette minoranze storiche³²⁵.

2. *Recenti sviluppi in materia di tutela delle minoranze linguistiche a seguito del riordino delle funzioni tra Province e Città metropolitane previsto dalla legge 7 aprile del 2014, n. 56.*

La legge 7 aprile 2014, n. 56 del 2014 recante “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”, che ha,

³²⁵ 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 *www.csfederalismo.it*, 2015.

recentemente, riformato la disciplina del governo del territorio, istituendo le città metropolitane, ha determinato l'attribuzione di alcune delle funzioni provinciali ad altri enti territoriali³²⁶ ed ha comportato alcuni sviluppi anche in materia di tutela dei diritti delle minoranze linguistiche.

In particolare, in sede di Conferenza unificata, in data 11 settembre 2014, Stato, Regioni e autonomie locali hanno raggiunto un'intesa sull'Accordo tra Stato e Regioni previsto dalla legge n.56/2014 per l'individuazione delle funzioni provinciali non fondamentali oggetto di riordino³²⁷ e, sulla base dell'accordo tra Stato e Regioni, lo Stato ha dichiarato

³²⁶ Cfr. Art. 1.89 della legge n. 56/2014 "Fermo restando quanto disposto dal comma 88, lo Stato e le regioni, secondo le rispettive competenze, attribuiscono le funzioni provinciali diverse da quelle di cui al comma 85, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, nonché al fine di conseguire le seguenti finalità: individuazione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione; efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei comuni e delle unioni di comuni; sussistenza di riconosciute esigenze unitarie; adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio tra gli enti territoriali coinvolti nel processo di riordino, mediante intese o convenzioni. Sono altresì valorizzate forme di esercizio associato di funzioni da parte di più enti locali, nonché le autonomie funzionali. Le funzioni che nell'ambito del processo di riordino sono trasferite dalle province ad altri enti territoriali continuano ad essere da esse esercitate fino alla data dell'effettivo avvio di esercizio da parte dell'ente subentrante; tale data è determinata nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 92 per le funzioni di competenza statale ovvero è stabilita dalla regione ai sensi del comma 95 per le funzioni di competenza regionale.

³²⁷ Si ricorda che le funzioni fondamentali, ai sensi del comma 85 della legge n. 56/2014, sono le seguenti: a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale,

che rientrava nelle proprie competenze il riordino delle funzioni provinciali in materia di tutela delle minoranze linguistiche, trasferendole dalle Province alle Città metropolitane, laddove istituite³²⁸.

Tuttavia, Si sottolinea che le città metropolitane istituite dalla legge n.56/2014³²⁹ assumono una certa rilevanza non soltanto rispetto alla tutela delle minoranze storiche, ma anche rispetto alla tutela delle nuove minoranze linguistiche e culturali, vista la presenza di nuove minoranze in tale città.

Pertanto, la Città metropolitana potrebbe rivestire un ruolo fondamentale per la tutela delle nuove minoranze linguistiche, soprattutto in un'ottica di maggiore integrazione fra culture diverse.

A tale proposito, nel luglio 2014, è stato avviato il Programma operativo nazionale Città metropolitane 2014-2020, indirizzato a sostenere le Città metropolitane per la realizzazione di progetti volti al miglioramento di qualità ed efficienza dei servizi urbani e dell'integrazione della cittadinanza

autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente; c) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale; d) raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; e) gestione dell'edilizia scolastica; f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

³²⁸ 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*, cit.

³²⁹ Le Città metropolitane previste dalla legge n.56/2014 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).

più fragile, fra cui i migranti, le persone di origine straniera e le minoranze, compresa quella Rom³³⁰.

³³⁰ Programma Operativo Nazione Città metropolitane, Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, 22 luglio 2014.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

L'analisi condotta è partita dalla considerazione che, se, da una parte, il multiculturalismo costituisce per il diritto costituzionale un problema³³¹ e una questione ancora irrisolta³³², dall'altra parte, comprendere come gestire la diversità culturale attraverso l'elaborazione di un modello nuovo di integrazione riveste, oggi, un'importanza cruciale per la coesione sociale e l'unità di una comunità politica sempre più caratterizzata da una spiccata diversità culturale interna.

Come si è cercato di mettere in luce, rispetto alle prime migrazioni verso il nostro Paese, che hanno determinato il passaggio epocale da società caratterizzate da una certa omogeneità culturale a società multiculturali, il multiculturalismo non si è arrestato ed ha condotto alla presenza di nuove minoranze formate da individui che provengono da Paesi extra-europei, nonché dalle cosiddette "seconde e terze generazioni"³³³.

Da questo punto di vista, la ricerca dovrebbe aver messo in rilievo che il pluralismo linguistico e culturale tutelato e promosso fin dall'epoca del Costituente ha costituito un fenomeno diverso dal multiculturalismo odierno: in assenza dei flussi migratori che si sono verificati in tempi recenti, il

³³¹ V. ANGIOLINI, *Diritto costituzionale e società multiculturali*, cit.

³³² V. BALDINI, *Multiculturalismo*, cit.

³³³ GRANATA A., *Sono qui da una vita. Dialogo aperto con le seconde generazioni*, cit.

pluralismo nasceva “da una storia comune” e, pertanto, si “è dimostrato integrabile in visioni d’insieme della vita collettiva”³³⁴.

Al contrario, la diversità culturale e linguistica legata ai flussi migratori degli ultimi trent’anni ha dato origine al fenomeno del multiculturalismo, che, diversamente dal pluralismo³³⁵, pone a confronto “storie estranee l’una all’altra”, quando non addirittura “storie conflittuali”³³⁶.

Si può, quindi, cogliere come esistono, oggi, nuove esigenze di tutela della diversità culturale, legate alla presenza di nuovi gruppi minoritari; tuttavia, come messo in luce, l’art. 6 Cost. è stato interpretato in senso restrittivo dal legislatore, che ha attuato la disposizione costituzionale a tutela delle cosiddette minoranze linguistiche storiche, attraverso la legge n. 482 del 1999, escludendo, invece, le nuove minoranze.

Se, pertanto, le nuove minoranze non trovano ad oggi forme di tutela nel panorama legislativo italiano, la ricerca dovrebbe aver consentito di mettere in evidenza come non emergano particolari criticità rispetto ad una possibile lettura evolutiva *-magis ut valeat-* dell’art. 6 Cost., al fine di estendere la nozione costituzionale di minoranza anche alle nuove minoranze, tale da poterle includere nella tutela prevista dalla Costituzione.

Allo stesso modo, non sono emersi particolari ostacoli per il superamento del criterio della cittadinanza utilizzato per la definizione della nozione di minoranza nel nostro ordinamento, al fine di includere nella tutela

³³⁴ G. ZAGREBELSKY, *La virtù del dubbio*, cit.

³³⁵ G. SARTORI, *Pluralismo, multiculturalismo e estranei*, cit.; C. VIGNA, S. ZAMAGNI (a cura di) *Multiculturalismo e identità*, cit.

³³⁶ G. ZAGREBELSKY, *La virtù del dubbio*, cit.

prevista anche gli individui che non hanno la cittadinanza italiana, come, per altro, già auspicato da alcuni documenti internazionali³³⁷. In tal senso, come sottolineato, si potrebbe fare riferimento alla nozione di minoranza come formazione sociale, presente nel nostro ordinamento, slegando, così, definitivamente la nozione di minoranza dal requisito della cittadinanza.

La ricerca condotta dovrebbe, poi, aver messo in luce la necessità di sviluppare un modello nazionale unitario di tutela della diversità culturale nel nostro Paese, che risulta assente: se, infatti, certamente l'intervento delle Regioni può essere considerato con favore, nella gestione del multiculturalismo, tuttavia, non si tratta di una disciplina organica (e nazionale).

In particolare, sarebbe auspicabile superare tanto i limiti dimostrati dal cosiddetto modello assimilazionista di stampo francese, quanto i limiti del cosiddetto modello multiculturalista di stampo britannico, per sviluppare un modello di integrazione nuovo, che sia fondato sull'utilizzo del dialogo interculturale quale strumento di gestione del multiculturalismo: tale modello non sarebbe fondato sull'assimilazione ai valori e alle pratiche della cultura dominante, ma si costruirebbe attraverso una comunicazione ed un confronto fra culture.

Come si è cercato di evidenziare, un approccio interculturale alla gestione del multiculturalismo permetterebbe di superare l'elemento

³³⁷ Cfr. *Report on non-citizens and minority rights*, European Commission for democracy through law (Venice Commission), Strasbourg, 18 January 2007; Cfr. Report of the Group of Eminent Persons of the Council of Europe "*Living together. Combining diversity and freedom in 21st-century Europe*, 2011.

identitario della nazione come unica fonte di coesione ed unità della comunità politica, in favore di una nazione *"dialogica"*, in cui la pratica del dialogo interculturale andrebbe a costituire un fattore di coesione ed unità della comunità politica, poiché capace di mettere in comunicazione mondi culturali lontani nel tentativo di una comprensione reciproca della diversità e di una ricerca di soluzioni condivise.

D'altra parte, un modello di gestione del multiculturalismo che sappia sviluppare un dialogo fra culture diverse contribuirebbe anche al mantenimento dell'ordine pubblico, assumendo, pertanto, primaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento e risultando essenziale al mantenimento di una ordinata convivenza civile³³⁸.

Infine, come si è tentato di mettere in luce, un approccio interculturale potrebbe avere delle ripercussioni anche sul diritto soggettivo ed in particolare sul diritto all'identità culturale, inteso come quel diritto per cui "chiunque, da solo o in unione con altri, possa scegliere liberamente la propria identità culturale nei suoi vari aspetti, lingua, religione, patrimonio artistico, tradizioni »³³⁹.

A tale proposito, si sottolinea che il tema emergente dei diritti culturali assume una rilevanza particolarmente attuale, dal momento che,

³³⁸ La definizione normativa del concetto di ordine pubblico come istituto di diritto amministrativo è contenuta nell'art. 159, co. 2, d.lgs. 31.3.1998, n. 112.

³³⁹ F. SGRÒ, *La duplice natura dei diritti culturali*, Relazione tenuta al Convegno *"Ripartiamo dai diritti culturali"*, Presentazione dell'Osservatorio sulla sostenibilità culturale, cit..

recentemente, la stessa cultura è stata classificata come interesse pubblico essenziale³⁴⁰ e, proprio attraverso tale classificazione, potrebbe configurarsi, un diritto soggettivo non solo all'espressione della propria identità culturale, ma anche al godimento del patrimonio culturale, artistico e storico della nazione, di cui all'art. 9 Cost.

Per concludere, in questo scenario, l'analisi condotta ha potuto indagare solo alcuni fra gli aspetti legati alla questione del multiculturalismo, trattandosi di un tema molto vasto, complesso, di estrema attualità e di cui è ancora necessario sviluppare una comprensione piena.

Ciò non toglie che, se il *nomos* della pacifica convivenza rimane cardine del sistema democratico³⁴¹, il diritto costituzionale riveste un "compito" fondamentale per poter assicurare da una parte la tutela della diversità culturale dei gruppi minoritari e dall'altra parte la pacifica convivenza fra culture diverse su uno stesso territorio.

Questo nel rispetto dei limiti imposti dall'ordinamento e nell'esigenza di perseguire l'unità nella diversità, attraverso un costante equilibrio tra la prevalenza della cultura dei diritti e le regole di compatibilità tra culture³⁴².

³⁴⁰ Cfr. il decreto legge del 20 settembre 2015 n. 146 recante "Misure urgenti per la fruizione del patrimonio storico e artistico della Nazione".

³⁴¹ P. BILANCIA, *Società multiculturale: i diritti delle donne nella vita familiare*, cit.

³⁴² P. BILANCIA, *Società multiculturale: i diritti delle donne nella vita familiare*, cit.

“Compito” al quale, a fronte di un’evoluzione strutturale della nostra società nella direzione del multiculturalismo, difficilmente il diritto costituzionale potrà sottrarsi.

Bibliografia

- ALLIEVI S., *Ritorno della religione, scoperta delle differenze*, in *Reset*, settembre-ottobre 2006.
- AMATO G., *Forme di Stato e forme di governo* in *Manuale di diritto pubblico*, I, a cura di in G. AMATO, A. BARBERA, Bologna, Il Mulino, 1997.
- ANGIOLINI V., *Diritto costituzionale e società multiculturali*, XXX Convegno annuale AIC, Roma 2015 in *Rivista AIC*, n. 4/2015.
- ANNICHINO P., *Esportare la libertà religiosa*, Bologna, Il Mulino, 2015.
- ANZON DEMMING A., *La Corte apre a nuove minoranze ?*, in *Rivista AIC*, n. 3/2011.
- AZZARITI G., *Critica della democrazia identitaria*, Roma-Bari, Laterza, 2005.
- AZZARITI G., *Storia costituzionale e autobiografia della Nazione*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2/2015.
- BACCELLI L., *I diritti dei popoli. Universalismo e differenze culturali*, Roma-Bari, Laterza, 2009.
- BACCHELLI R., (a cura di), *Opere*, Milano-Napoli, Ricciardi 1953.
- BAGNA C., BARNI M., *Dai dati statistici ai dati geolinguistici: per una mappatura del nuovo plurilinguismo*, SILTA, XXXIV, 2005.
- BALDASSARRE A., *Diritti inviolabili*, (voce), in *Enc. Giuridica Treccani*, XI, Roma 1989.
- BALDASSARRE A., *Proprietà*, (voce), in *Enc. Giuridica Treccani*, XXV, Roma 1991.
- BALDINI V., *Multiculturalismo*, Milano, Cedam, 2012.

- BARUFFI M.C. (a cura di), *Cittadinanza e diversità culturale nello spazio europeo*, Milano, Cedam, 2010.
- BAUBOCK R., *What is wrong with selling citizenship? It corrupts democracy!*, in *Should citizenship be for sale?*, a cura di A. SHACHAR, Firenze, Rober Shuman Centre for Advanced Studies, 2014.
- BEKEMANS L., *Intercultural dialogue and multi-level governance in europe. A human rights approach*, International Academic Publishers Peter Lang, Brussels, Berlin, Bern, Frankfurt am Main, New York, Oxford, Wien, 2012.
- BILANCIA P., DE MARCO E. (a cura di), *L'ordinamento della Repubblica. Le Istituzioni e la Società*, Padova, Cedam, 2014.
- BILANCIA P., GALLIANI D., PAPA A., *Le basi del diritto della cultura*, Roma, Aracne, 2010.
- BILANCIA P., PIZZETTI F.G., *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milano, Giuffrè, 2005.
- BILANCIA P., *Società multiculturale: i diritti delle donne nella vita familiare*, in *Scritti in onore di A. Loiodice*, Cacucci Editore, Bari, 2012.
- BIN R., *Formazioni sociali*, (voce), in *Dizionario della Costituzione*, a cura dell'Accademia della Crusca, Pubblicazioni dell'Assemblea regionale toscana, Firenze, 2009.
- BIN R., PINELLI C. (a cura di), *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1996.
- BIONDI DAL MONTE F., *Dai diritti sociali alla cittadinanza: la condizione dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Giappichelli, Torino, 2013.
- BIONDI DAL MONTE F., *La lingua come strumento di integrazione scolastica delle nuove* in *Lingua, istruzione e integrazione delle nuove minoranze*, a cura di F. BIONDI DAL MONTE, V. CASAMASSIMA, E. ROSSI, Pisa University Press, in corso di pubblicazione.

- BÖCKER A., STRICK T., *Language and Knowledge Tests for Permanent Residence Rights: Help or Hindrance for Integration?*, in *European Journal of Migration and Law*, 13, 2011.
- BONAZZI T., DUNE M. (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologna, Il Mulino, 1994.
- 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.
- BORRADORI G., *Filosofia del terrore. Dialoghi con Jürgen Habermas e Jacques Derrida*, Roma-Bari, Laterza, 2003.
- BOTTI C. (a cura di), *Le etiche della diversità culturale*, Firenze, Le Lettere, 2013.
- BRANCA G. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Società Editrice del Foro italiano, 1975.
- CAIANI L., *La filosofia dei giuristi*, Padova, Cedam, 1955.
- CALLARI M., CERUTI M., PIEVANI T., *Pensare la diversità. Per un'educazione alla complessità umana*, Roma, Meltemi, 2000.
- CAMPANILE E., GUSMANI R., DE FELICE E., *Linguistica storica*, Roma, Carocci, 1987.
- CAMPI A., *Nazione*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- CANCIANI D., S. DE LA PIERRE, *Le ragioni di Babele. Le etnie tra vecchi nazionalismi e nuove identità*, Milano, Franco Angeli, 1993.
- CANCLINI C.N., *Culture ibride*, Guerini, Milano, 1998.
- CAPOTORTI F., *I diritti dei membri delle minoranze: verso una dichiarazione delle N.U.?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1981.
- CAPOTORTI F., *Il regime delle minoranze nel sistema delle Nazioni Unite e secondo l'art. 27 del Patto sui diritti civili e politici* in *Riv. Internaz. Dir.*

- dell'uomo, 1992CAPOTORTI F., «Minorities», in *Encyclopedia of Public International Law*, a cura di R. BERNHARDT, vol. 8, 1985.
- CARETTI P., *Lingua e Costituzione*, in *Rivista AIC*, n.2/2014.
- CARETTI P., *I diritti fondamentali. Libertà e Diritti sociali*, Torino, Giappichelli, 2002.
- CARRERA S., *In Search of the Perfect Citizen? The Intersection between Integration, Immigration and Nationality in the EU*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2009.
- CARRERA S., WIESBROCK A., *Report Civic integration of third-country nationals Nationalism versus europeanisation in the Common Eu immigration policy in Ceps 'Liberty and security in Europe'*, Ottobre 2009.
- CARROZZA P., *Nazione*, (voce), in *Digesto delle Disc. Pubbl.*, 1995.
- CARTA M., *La partecipazione alla vita pubblica dello straniero nella prospettiva del diritto internazionale*, in *Federalismi.it*, 2014.
- CASSESE S. (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006.
- CAVAGGION G., *La cultural defense e il diritto alla cultura nello Stato costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, 2015.
- CHABOD F., *L'idea di Nazione*, Roma-Bari, Laterza, 2006.
- CHIARELLI R., *Profili costituzionali del patrimonio culturale*, Torino, Giappichelli 2010.
- CHINI M., *New linguistic minorities: repertoires, language maintenance and shift*, in *International Journal of the Sociology of Language*, n. 210, 2011.
- CIANCI F., *La tutela delle minoranze linguistiche alla luce della legge n. 482/99: (vecchi) problemi e (nuove) prospettive*, in *Biblos 11*, n. 25, 2004.
- CIANCIO A., *I diritti politici tra cittadinanza e residenza*, in *Quaderni costituzionali*, n.1/2002.

- CIMA R., *Abitare la diversità culturale. Pratiche di mediazione culturale : un percorso fra territorio e istituzioni*, Roma, Carocci, 2005.
- COLAIANNI N., *Una «carta» post-costituzionale?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, www.statoechiese.it, aprile 2007.
- CONDORELLI L., RUSSO D., *La tutela delle lingue minoritarie nel diritto internazionale*, in *Lingue e diritti. Lingua come fattore di integrazione politica e sociale. Minoranze storiche e nuove minoranze*, a cura di P. CARETTI, A. CARDONE, Firenze, Emmecci, 2014.
- COSTA P., *Civitas. Storia della cittadinanza Europea I, Dalla civiltà comunale al Settecento*, Roma-Bari, Laterza, 1999.
- 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*, 2012, fasc. 2.
- CRISAFULLI V., *Individuo e società nella Costituzione italiana*, in *Riv. dir. Lav*, 1954.
- D'ANGELO M., VESPERINI P., *Politiques culturelles en Europe: une approche comparative*, Strasbourg, Editions du Conseil d'Europe, 1998.
- DAL POZZO F., *Islam e integrazione socio-culturale: fatti e problemi*, in *Iustitia*, 2002, fasc. n. 2.
- DAL POZZO F., *La morfologia dei diritti umani fondamentali e i problemi del multiculturalismo*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013.
- DE FIORES C., *Nazione e Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2005.
- DE MARTINO C., *La convivenza tra culture*, in *I diritti in azione, Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, a cura di M. CARTABIA, Bologna, Il Mulino, 2007.
- DE MAURO T., *Storia linguistica dell'Italia unita*, Roma, Laterza, 1963.

- DI MARTINO A., *Il territorio dello Stato- nazione alla globalizzazione: sfide e prospettive dello Stato costituzionale aperto*, Milano, Giuffrè, 2010.
- DOGLIANI P., *Il fascismo degli italiani. Una storia sociale*, Torino, Utet, 2008.
- ESPOSITO C., *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana*. Saggi, Padova, Cedam, 1955.
- FACCHI A., *I diritti nell'Europa multiculturale*, Roma, Laterza, 2001.
- FERRARI S., *La Carta dei valori, della cittadinanza e dell'integrazione*, in *Fondazione ISMU, Iniziative e studi sulla multietnicità, Tredicesimo Rapporto sulle migrazioni*, Franco Angeli, Milano 2007.
- FERRARI V., RONFANI P., STABILE S., *Conflitti e diritti nella società transnazionale*, Milano, FrancoAngeli, 2001.
- FOGLIO G., *Dialettica del fascismo: filosofia, politica e diritto di fronte alla crisi del Novecento*, Roma, Aracne, 2012.
- FORNO M., *1945: l'Italia tra fascismo e democrazia*, Roma, Carocci, 2008.
- FRANCHI C., *Problemi del bilinguismo nel Trentino Alto-Adige*, in *Atti del I Congresso di Studi regionali*, Padova, Cedam, 1955.
- FRANCIONI F., DEL VECCHIO A., DE CATERINI P., (a cura di), *Protezione internazionale del patrimonio culturale: interessi nazionali e difesa del patrimonio comune della cultura*, Roma, Luiss, 2000.
- FROSINI T.E., *Gli stranieri tra diritto di voto e cittadinanza*, in *Forum Quaderni costituzionali*.
- FUMAGALLI L., *L'ordine pubblico nel sistema del diritto internazionale privato comunitario*, in *Dir. comm. int.*, 2004.
- FUSCO F., *Le minoranze linguistiche attraverso i termini in Vicini / lontani. Identità e alterità nella/della lingua*, a cura di E.PISTOLESI, S. SCHWARZE, Frankfurt, Peter Lang, 2007.
- GAETA F., *Democrazie e totalitarismi dalla prima alla seconda guerra mondiale. 1918-1945*, Bologna, Il Mulino, 1982.

- GALBERSANINI C., *Il ruolo delle Regioni e delle Città metropolitane nella società multiculturale: la tutela delle nuove minoranze linguistiche*, in *www.csfederalismo.it*, 2015.
- GALBERSANINI C., *La tutela delle nuove minoranze linguistiche: un'interpretazione evolutiva dell'art. 6 cost.?*, in *Rivista AIC*, n.3/2014
- GALEOTTI A.E., *I diritti collettivi*, in *Diritti umani e diritti delle minoranze*, a cura di E. VITALE, Torino, Rosenberg & Sellier, 2000.
- GASPARD F., *Assimilation, insertion, intégration: les mots pur "devenir français"*, in *Hommes et migrations*, n. 1154, 1992.
- GIANNI M., *Riflessioni su multiculturalismo, democrazia e cittadinanza* in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2000, n. 3.
- GOLINO E., *Parola di Duce. Il linguaggio totalitario del fascismo*, Milano, Rizzoli, 1994.
- GRANATA A., *Diciottenni senza confini. Il capitale interculturale in Italia*, Roma, Carocci, 2015.
- GRANATA A., *Sono qui da una vita. Dialogo aperto con le seconde generazioni*, Roma, Carocci, 2011.
- GROETHUYSEN B., *Filosofia della Rivoluzione francese*, Milano, Il Saggiatore, 1967.
- GROSSI P., *La dignità nella Costituzione italiana*, in *Dir. e soc.*, 2008.
- GROSSO E. *La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2001.
- GROSSO E., *Le vie della cittadinanza*, Padova, Cedam, 1997.
- GROSSO E., *Nuovi temi e tecniche della comparazione giuridica*, Relazione presentata al XX Colloquio biennale dell'Associazione Italiana di Diritto Comparato, Urbino, 18-20 giugno 2009.

- HÄBERLE P., *Costituzione e identità culturale*, Milano, Giuffrè, 2006.
- HÄBERLE P., *Costituzione e identità culturale. Tra Europa e Stati Nazionali*, Milano, Giuffrè, 2006.
- HÄBERLE P., *Per una dottrina della Costituzione come scienza della cultura*, Roma, Carocci, 2001.
- HABERMAS J., *L'inclusione dell'altro : studi di teoria politica*, Milano, Feltrinelli, 1998.
- HABERMAS J., *Morale, diritto, politica*, Torino, Einaudi, 1992.
- HABERMAS J., *Multiculturalismo. Lotte per il riconoscimento*, Milano, Feltrinelli, 2008.
- HANNERZ U., *La diversità culturale*, Bologna, Il Mulino, 2001.
- HAYES C. J. H., *Nationalism. A Religion*, The Macmillan Company, New York, 1960.
- HUNTINGTON S.P., *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale*, Milano, Garzanti, 1997.
- ISNEGHI M., *L'Italia del fascio*, Firenze, Giunti, 1996.
- JAIME E. (a cura di), *Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti di Pasquale Stanislao Mancini*, Torino, Giappichelli, 1994.
- JOCTEAU G.C., AGOSTO P., CHIEREGATO M. (a cura di), *Parlare fascista: lingua del fascismo, politica linguistica del fascismo*, Genova, Centro ligure di storia sociale, 1984.
- KLEIN G., *La politica linguistica del fascismo*, Bologna, il Mulino, 1986.
- KYMLICKA W., *Multicultural Citizenship: a liberal theory of Minority rights*, Oxford University Press, Oxford, 1995.
- LOCCHI M.C., *I diritti degli stranieri*, Roma, Carocci, 2011.
- LOCCHI M.C., *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 1/2012.*
- LUCIANI M., *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali: l'esperienza italiana in Riv. crit. dir. priv.*, 1992.
- LUTHER J., *Le frontiere dei diritti culturali in Europa in G. ZAGREBELSKY, Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Roma-Bari, Laterza, 2003.
- LUZZATI C., *L'interprete e il legislatore*, Milano, Giuffrè, 1999.
- MANCINI L., *"Società multiculturale e diritto italiano. Alcune riflessioni"*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, n. 1/2000.
- MANCINI L., *Società multiculturale e diritto*, Bologna, Il Mulino, 2000.
- MANGIAMELI S., *Il contributo dell'esperienza costituzionale italiana alla dommatica europea della tutela dei diritti fondamentali*, in *Corte costituzionale e processo costituzionale, nell'esperienza della rivista «Giurisprudenza costituzionale» per il cinquantesimo anniversario*, Milano, Giuffrè, 2006.
- MARAZZINI C., *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.
- MARAZZINI C., *L'ordine delle parole. Storie di vocabolari italiani*, Bologna, il Mulino, 2009.
- MEDDA-WINDISCHER R., *Nuove minoranze*, Padova, Cedam, 2010.
- MERKER N., *Il sangue e la terra*, Roma, Editori Riuniti, 2001.
- MEYER BISCH P. (a cura di), *Les droits culturels: une catégorie sous développée de droits de l'homme*, Fribourg, Editions universitaires, 1993.
- MILAN G., *Comprendere e costruire l'intercultura*, Lecce, Pensa Multimedia, 2007.
- MILAN G., *Educare all'incontro. La pedagogia di Martin Buber*, Roma, Città Nuova, 1994.

- MIRABELLI C., *La protezione del diritto fondamentale di libertà religiosa e la giurisprudenza costituzionale tra istanze di diritto interno e sovranazionale* in A.A. V.V., *Diritti di libertà e diritti sociali tra giudice costituzionale e giudice comune*, Napoli, Jovene, 1999.
- MODUGNO F., *Il concetto di Costituzione*, in *Scritti in onore di C. Mortati*, I, Milano, Giuffrè, 1977.
- MORMILE L., *Attuazione dei diritti fondamentali e multiculturalismo*, in *Familia*, fascic. saggio 1, 2004, Milano, Giuffrè.
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1969.
- MOUNIER E., *Il personalismo*, Roma, Anonima Veritas Editrice, 2004.
- 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.
- ORIOLES V., *Le minoranze linguistiche. Profili sociolinguistici e quadro dei documenti di tutela*, Roma, Il Calamo, 2003.
- ORIOLES V., *Nuove minoranze. Come cambia lo spazio comunicativo*, in E. PISTOLESI (a cura di) *Lingua Scuola e Società. I nuovi bisogni comunicativi nelle classi multiculturali*, Atti del convegno, Trieste, Istituto Gramsci Regione del Friuli Venezia Giulia, 2007.
- ORTOLANI A., *“Lingue e politica linguistica nell'Unione europea”* in *Rivista critica del diritto privato*, 2/2002.
- PACE A., *Problematicità delle Carte costituzionali*, Padova, Cedam, 2003.
- PACE E., *Sociologia dell'Islam*, Roma, Carocci, 2004.
- PALADIN L., *Il principio costituzionale dell'eguaglianza*, Milano, 1965.
- PALADIN L., *Ordine pubblico internazionale e disposizioni costituzionali di eguaglianza*, in *Giur. cost.*, 1960.
- PALADIN L., *Saggi di Storia Costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2008.

- PALERMO F., *Le minoranze linguistiche in Italia dopo la legge generale di tutela, in Pluralismo linguistico e Costituzioni: un'analisi comparata*, a cura di A. LOLLINI, Merano, Alpha Beta, 2004.
- PALERMO F., WOELK J., *Diritto costituzionale e comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, 2008.
- PALICI DI SUNI PRAT E., "Minoranze", (voce), in *Dig. Pubbl.*, Torino, Utet, 1994.
- PALICI DI SUNI PRAT E., *Intorno alle Minoranze*, Torino, Giappichelli, 2002.
- PAOLOZZI F., *Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di sicurezza pubblica*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 4/2011.
- PASTORE F., *Principio pluralista e diritto costituzionale comune europeo*, in *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, a cura di M. SCUDIERO, Napoli, Jovene, 2002.
- PIERGIGLI V., *La tutela delle minoranze linguistiche storiche nell'ordinamento italiano tra principi consolidati e nuove (restrittive) tendenze della giurisprudenza costituzionale*, in *www.astrid-online.it.*, 2010
- PIERGIGLI V., *La valorizzazione delle identità minoritarie e della diversità culturale nelle Costituzioni africane vigenti*, 2010, in *www.federalismi.it.*
- PIERGIGLI V., *Le minoranze linguistiche storiche, nell'ordinamento italiano : quale futuro di fronte alle politiche per l'immigrazione e l'internazionalizzazione?* in *Federalismi.it*, 8/2015.
- PIERGIGLI V., *Lingue minoritarie e identità culturali*, Milano, Giuffrè, 2001.
- PINELLI C., *Forme di Stato e forme di governo*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XIV, Roma, 1989.
- PINO G., *Il diritto all'identità personale ieri e oggi. Informazione, mercato, dati personali in Libera circolazione e protezione dei dati personali*, a cura di R. PANETTA, Milano, Giuffrè, 2006.

- PIZZETTI F.G., *L'identità della persona umana e la tutela multi-livello dei diritti da parte del giudice*, in *Giovanni Paolo II. Le vie della giustizia. Omaggio dei giuristi a sua santità nel xxv anno di pontificato*, a cura di A. LOIODICE, M. VARI, Roma, Bardi-Libreria Editrice Vaticana, 2003.
- PIZZOLATO F., *Il principio costituzionale di fraternità*, Roma, Città Nuova, 2012.
- PIZZORUSSO A., *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Milano, Giuffrè, 1967.
- PIZZORUSSO A., *Minoranze etnico-linguistiche*, (voce), in *Enc. Dir.*, XXVI, Milano, Giuffrè, 1976.
- PIZZORUSSO A., *Minoranze etnico-linguistiche*, (voce), in *Enc. Dir.*, XXVI, Milano, Giuffrè, 1976.
- PIZZORUSSO A., *Problemi giuridici dell'uso delle lingue in Italia*, in *Le Regioni*, 1977.
- PIZZORUSSO A., *Verso il riconoscimento della soggettività delle comunità etnico-linguistiche?*, in *Studi in memoria di Carlo Furno*, Milano, Giuffrè, 1973.
- RAFFAELLI S., *I nomi delle vie*, in *I luoghi della memoria. Simboli e miti dell'Italia unita*, a cura di M. ISNEGHI, Roma - Bari, Laterza, pp. 215-242.
- RAFFAELLI S., *La lingua filmata. Didascalie e dialoghi nel cinema italiano*, Firenze, Le Lettere, 1992.
- RAFFAELLI S., *Le parole proibite. Purismo di Stato e regolamentazione della pubblicità in Italia (1812-1945)*, Bologna, il Mulino, 1983.
- RAZ J., *Multiculturalism. A liberal perspective in Dissent*, 1994.
- RENAN E., *Cos'è una Nazione? E altri saggi*, Roma, Donzelli, 1993.
- RESCIGNO G.U., *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa* in *Riv. dir. cost.*, 1997.

- RESCIGNO P., *Persona e comunità*, Bologna, Il Mulino, 1966.
- 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.
- RIGANÒ F., *Il ricorso costituzionale diretto delle minoranze linguistiche*, in AA. VV., *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, a cura di A. ANZON, P. CARETTI, S. GRASSI, Torino, Giappichelli, 2000.
- RIMOLI F., *Pluralismo*, (voce), in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 1997.
- ROPELATO D., *Cenni su partecipazione e fraternità in Il principio dimenticato: la fraternità nella riflessione politologica contemporanea*, a cura di A.M. BAGGIO, Roma, Città nuova, 2007.
- ROSSI P., *Il concetto di cultura. I fondamenti teorici della scienza antropologica*, Torino, Einaudi, 1970.
- ROUSSEAU J.J., *Essai sur l'origine des langues*, in *Ouvres Complètes*, II, Paris, 1873.
- ROY O., *Islam alla sfida della laicità*, Venezia, Marsilio Editore, 2008.
- RUGGERI A., SALAZAR C., *"Ombre e nebbia" nel riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di emigrazione/immigrazione dopo la riforma del Titolo V*, in *Problemi costituzionali dell'immigrazione in Italia e Spagna*, a cura di M. REVENGA SANCHEZ, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005.
- RUGGIU I., *Il giudice antropologo, Costituzione e tecniche di composizione dei conflitti multiculturali*, FrancoAngeli, Milano, 2012.
- RUINI C., *Rieducarsi al Cristianesimo*, Mondadori, Milano, 2008.
- SARTORETTI C., *Multiculturalismo e immigrazione in Europa; spunti di riflessione*, in *Federalismi.it*, n. 21/2012.
- SARTORI G., *Pluralismo, multiculturalismo e estranei*, Rizzoli, Milano, 2000.
- SAVIDAN P., *Il multiculturalismo*, Bologna, Il Mulino, 2010.

- SCUTO F., *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell'immigrazione irregolare*, Giuffrè, Milano, 2012.
- SETTEMBRINI L., THEMELLY M. (a cura di), *Ricordanze della mia vita*, Milano, Fabbri, 1961.
- SGRÒ F., *La duplice natura dei diritti culturali*, Relazione al Convegno "Ripartiamo dai diritti culturali", Presentazione dell'Osservatorio sulla sostenibilità culturale, Università degli Studi di Milano, 10 aprile 2015.
- SIEYES E., CERRONI U. (a cura di), *Che cos'è il terzo Stato ?*, Roma, Editori Riuniti, 1992.
- SOFIA F., TOSCANO M. (a cura di), *Stato nazionale ed emancipazione ebraica*, Roma, Bonacci, 1992.
- STIPO M., *Minoranze etnico-linguistiche*, (voce), *I Diritto pubblico*, in *Enc. Giur. XX*, Roma, 1990.
- TOSCANO M., *Le minoranze di razza, di lingua e di religione nel diritto internazionale*, Torino, 1931.
- TRUCCARI F., *Nazione*, Roma-Bari, Laterza, 2000.
- VERGOTTINI D., *Verso una nuova definizione del concetto di minoranza*, in *Regione e Governo locale*, Bologna, Maggioli, 1995.
- VERONESI P., *Sulle tracce dei concetti di Nazione e di Unità nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2 giugno 2011.
- VICO G., *Scienza Nuova seconda (1730)* in *Tutte le opere di Giambattista Vico*, Milano, 1957, II.
- VIGNA C., ZAMAGNI S. (a cura di) *Multiculturalismo e identità*, Milano, Vita e Pensiero, 2002.
- VINCENTI U., *Diritto senza identità, la crisi delle categorie giuridiche tradizionali*, Roma, Laterza, 2007.

- VIOLA F., *Diritti fondamentali e multiculturalismo in Multiculturalismo, diritti umani, pena*, a cura di A. BERNARDI, Milano, Giuffr , 2006.
- VITALE E. (a cura di), *Diritti umani e diritti delle minoranze*, Torino, Rosenberg & Sellier, 2000.
- WEILER J.H.H, *La democrazia europea e il principio della tolleranza costituzionale: l'anima dell'Europa in Un'anima per l'Europa. Lessico di un'identit  politica*, a cura di F. CERUTTI, Pisa, ETS, 2006.
- WIESBROCK A., *Discrimination Instead of Integration? Integration Requirements for Immigrants in Denmark and Germany*, in *Illiberal Liberal States: Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, a cura di, E. GUILD, K. GROENENDIJK, S.CARRERA, Aldershot, Ashgate, 2009.
- WIEVORKA M., *I disordini e le violenze nelle banlieue francesi: come comprenderli?*, Relazione al Convegno "Nuovi cittadini nelle citt  in mutamento", Istituzione Gian Franco Minguzzi, Centro di studio sulla psichiatria e sulle dinamiche dell'esclusione sociale, Marzo, 2007.
- ZAGREBELSKY G, *Intorno alla legge. Il diritto come dimensione del vivere comune*, Torino, Einaudi, 2009.
- ZAGREBELSKY G., *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Roma-Bari, Laterza, 2003.
- ZAGREBELSKY G., *La virt  del dubbio*, Roma-Bari, Laterza, 2007.
- ZOLO D., *Cittadinanza. Storia di un ideale europeo*, in *Jura Gentium*, 2006.