

# Minoranze autoctone e altre minoranze

---

ROBERTO TONIATTI (a cura di)





## Minoranze autoctone e altre minoranze

Roberto Toniatti (a cura di)

Università degli Studi di Trento  
Facoltà di Giurisprudenza

website: <http://www.liatn.eu>



Pubblicato da  
Università degli Studi di Trento  
via Calepina, 14 - 38122 Trento  
ufficioarchivieditoria@unitn.it  
www.unitn.it

Impaginazione: Carla Maria Reale  
Copertina: Matteo Boato, *Terra*, olio su tela, 2010

Copyright © 2022 Francesca Biondi Dal Monte, Roberta Medda-Windischer, Emanuele Rossi,  
Ilenia Ruggiu, Elena Testor, Roberto Toniatti, Lino Panzeri, Cinzia Picicocchi, Valeria Piergigli

Tutti i diritti riservati

Prima edizione: 2022  
ISBN 978-88-8443-978-9

Questo libro è disponibile in Open Access  
Volume scaricabile gratuitamente dall'archivio IRIS - Anagrafe della ricerca  
(<http://hdl.handle.net/11572/348898>)

# MINORANZE AUTOCTONE E ALTRE MINORANZE

## INDICE

<b>PRESENTAZIONE</b> .....	<b>5</b>
<b>SALUTO ISTITUZIONALE</b> .....	<b>7</b>
<i>Minoranze autoctone e “altre” minoranze: premesse per una riflessione sullo status costituzionale delle comunità di immigrati</i> .....	<b>10</b>
<i>Roberto Toniatti</i>	
<i>The Nexus of Old and New Minorities: Beyond a Janus-Faced Perspective</i> .....	<b>29</b>
<i>Roberta Medda-Windischer</i>	
<i>Minoranze storiche e altre minoranze, tra diritti speciali e diritti nuovi</i> .....	<b>46</b>
<i>Cinzia Piciocchi</i>	
<i>Costituzione e multiculturalismo. L'estensibilità delle norme costituzionali su lingua e cultura agli immigrati</i> .....	<b>56</b>
<i>Ilenia Ruggiu</i>	
<i>Lingua, istruzione e integrazione degli immigrati. Alcune riflessioni in tema di minoranze</i> .....	<b>66</b>
<i>Francesca Biondi Dal Monte</i>	
<i>La (mancata) tutela di rom e sinti in Italia</i> .....	<b>83</b>
<i>Valeria Piergigli</i>	
<i>La tutela delle comunità cinesi in Italia</i> .....	<b>97</b>
<i>Lino Panzeri</i>	
<i>L'estensione della tutela delle minoranze linguistiche storiche alle altre minoranze: un'ipotesi di lavoro</i> .....	<b>109</b>
<i>Emanuele Rossi</i>	

## PRESENTAZIONE

*“Se la luna lujessa,  
me tolesse chel che ge volessa,  
ma ja che la luna no lusc,  
me tole la verzes e ence i capusc”*  
-Antico proverbio ladino

*In epoca recente, soprattutto a partire dal periodo successivo alla seconda guerra mondiale, il paradigma costituzionale del pluralismo culturale in Europa si è consolidato nel superamento dell'omogenea uniformità dell'elemento sociale dello Stato nazionale (il popolo) e nel riconoscimento di una sfera articolata di diritti in capo alle minoranze storiche, ossia di comunità identificate in ragione del fattore nazionale e/o linguistico e tradizionalmente insediate nel proprio territorio originario le quali, per le vicende tipiche della storia europea, si sono ritrovate all'interno di confini statuali mutevoli.*

*Accanto a tali minoranze storiche stanziali, tuttavia, si conferma in vaste aree d'Europa il fenomeno – altrettanto consolidato storicamente – delle comunità Rom e Sinti e dei Camminanti che non sono destinatarie della medesima disciplina formale ovvero non risultano affatto tutelate. Nel corso degli ultimi vent'anni, inoltre, l'esperienza del pluralismo culturale in Europa s'è andata modificando come conseguenza strutturale delle ben note dinamiche di immigrazione di provenienza soprattutto da contesti extraeuropei, i cui attori, benché palesemente orientati verso progetti di insediamento stabile, rimangono ancora ben collegati alla propria dimensione culturale originaria, la cui trasmissione anche alla nuova generazione, nati in Italia, si rivela spesso essere una delle loro priorità.*

*In proposito, occorre segnalare come sempre più spesso, anche nel linguaggio scientifico, si parli a questo proposito come di «nuove minoranze», quali sarebbero le comunità Rom e Sinti – paradossalmente, benché in gran parte composte da cittadini italiani o dell'Unione Europea – e gli stranieri stabilmente residenti, fra i quali (oltre a cittadini dell'Unione Europea) immigrati da altri continenti. In tali ultimi casi, in particolare, il pluralismo culturale si esprime con riguardo ad una pluralità di profili, quali il fattore linguistico, religioso, sociale, comportamentale, alimentare.*

*In altre parole, accanto alle «minoranze storiche» o «minoranze autoctone», il fenomeno sociale connesso al paradigma costituzionale del pluralismo culturale non può oggi non essere associato anche ad «altre minoranze», per le quali potrebbe farsi riferimento alla nozione di «formazioni sociali» di cui all'art. 2 Cost.*

*Fra i fattori del nuovo pluralismo culturale, quello linguistico, in particolare, sembra corrispondere alla lettera della previsione costituzionale di cui all'art. 6, secondo il quale, come noto, “La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche”. Da qui l'interrogativo circa l'idoneità dell'art. 6 ad essere applicato, oltre che alle «minoranze autoctone», anche a quelle che possono essere valutate alla stregua di «altre minoranze»: non già «nuove minoranze», dunque, giacché l'eterogeneità dei profili distintivi non sembra legittimare la prospettiva di un'applicazione analogica della disciplina maturata progressivamente con riguardo alle «minoranze storiche», ma,*

*piuttosto, «altre minoranze», in tanto in quanto queste ultime possano essere destinatarie di una selezione di norme la cui ratio possa essere condivisa, nonostante le diversità dei presupposti, fra «minoranze storiche» e «altre minoranze».*

*L'incontro di studio è stato finalizzato all'esame di tali prospettive, di grande interesse sistematico oltre che di attualità, concernenti l'applicabilità – nell'ordinamento italiano – sia dell'art. 6 Cost., sia di una selezione di “apposite norme” idonee a costituire una disciplina adeguata per destinatari meritevoli di tutela quali «altre minoranze».*

*Il trascorrere del tempo intercorso fra lo svolgimento dell'incontro e la proposizione degli atti, proprio per il valore scientifico delle relazioni e per la costante attualità dei temi trattati, non giustificherebbe la loro mancata pubblicazione, causata, in origine, dal prodursi inatteso della pandemia e, poi, dalle numerose complicazioni di varia natura che insorgono conseguentemente.*

*L'incontro è stato il terzo incontro in tema di minoranze organizzato in terra di minoranze dal progetto L.I.A. (Laboratorio di Innovazione istituzionale per l'Autonomia integrale), grazie anche all'ospitalità offerta dal Museo Ladin de Fascia. Si ringraziano vivamente la Senatrice Elena Testor, già Procuradora del Comun General de Fascia per i suoi saluti introduttivi e il Dott. Fabio Chiocchetti, già Direttore del Museo. Si segnala anche che la videoregistrazione dell'incontro è consultabile in <https://webmagazine.unitn.it/evento/giurisprudenza/55356/minoranze-storiche-e-altre-minoranze>*

*Si ringrazia anche il Maestro Matteo Boato per la consueta, cortese e generosa autorizzazione dell'uso della sua tela “Terra” come immagine del convegno e della odierna pubblicazione.*

*Il volume è dedicato alla memoria di Paolo Carrozza, caro Amico e Collega prematuramente scomparso, Studioso dal quale tanto abbiamo imparato, Maestro di scienza e di umanità.*

*RT*



## SALUTO ISTITUZIONALE

*Come ladina e Procuradora del Comun General de Fascia sono molto onorata di partecipare a questo incontro di oggi sulle minoranze storiche e altre minoranze. A nome mio e del Comun General de Fascia saluto i relatori e tutti i presenti.*

*In particolare ringrazio il Prof. Toniatti per l'invito e per aver organizzato questo importante seminario scientifico-giuridico.*

*Mi fa molto piacere che questo incontro si tenga qui in Val di Fassa dove sussiste la minoranza ladina, che qui in Trentino è la più numerosa, ma è importante ricordare anche le altre minoranze esistenti nella nostra regione come i mocheni e i cimbri.*

*La tutela delle minoranze nazionali e linguistiche è contemplata da diverse dichiarazioni internazionali a partire dal dopoguerra: ricordiamo ad esempio la Dichiarazione universale dei diritti umani, approvata a Parigi dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre del 1948;*

*la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie che trova il suo fondamento nell'articolo 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma nel 1950, che consacra il principio di non discriminazione soprattutto in ragione della lingua e dell'appartenenza a una minoranza nazionale.*

*Anche la costruzione stessa dell'unità dell'Europa si fonda sul rispetto delle diversità culturali dei relativi stati membri radicate nella grande ricchezza linguistica.*

*Guardando alla nostra realtà la Provincia Autonoma di Trento e la Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol sono esempi virtuosi di convivenza proprio per la coesistenza di minoranze linguistiche presenti sul nostro territorio.*

*La Costituzione italiana dal 1948 tutela le minoranze linguistiche con l'articolo 6 della Carta Costituzionale, pur tuttavia si è dovuto attendere oltre un cinquantennio per trovare una attuazione concreta di esso, volta ad integrare e completare la legislazione già emanata in alcune regioni a statuto speciale di confine, quali la Valle d'Aosta, il Trentino Alto Adige ed il Friuli Venezia Giulia. L'intervento legislativo tanto atteso è rappresentato dalla legge n. 482 del 1999, recante "Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche", nella quale si prende atto dell'esistenza di altre minoranze linguistiche rispetto a quelle già riconosciute e tutelate in sede regionale. Infatti, sul territorio dello Stato italiano sono presenti numerose comunità minoritarie, diverse per lingue, tradizioni culturali e condizioni socioeconomiche. Secondo dati statistici diffusi dal Ministero dell'interno circa il 5 per cento della popolazione italiana ha come lingua materna una lingua diversa dall'italiano.*

*Nel nostro paese però ci sono ancora dei passaggi fondamentali da fare come la ratifica della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, redatta in seno al Consiglio d'Europa e aperta alla firma a Strasburgo il 5 novembre 1992. La Carta è entrata in vigore a livello internazionale il 1° marzo 1998. Sono 25 gli Stati membri del Consiglio d'Europa che l'hanno ratificata, mentre otto Stati, firmatari della Carta, non hanno ancora proceduto a ratificarla, tra questi l'Italia.*

*La Carta è uno strumento di fondamentale importanza per integrare popoli con background linguistici e culturali diversi, per questo sin dall'inizio della mia attività in Parlamento, uno dei miei primi atti presentati è stato il disegno di legge n. 711 "Ratifica*

*ed esecuzione della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, fatta a Strasburgo il 5 novembre 1992". In particolare, la "Carta Europea" propone precise linee guida su come le lingue regionali o minoritarie dovrebbero essere protette e promosse nella vita di ogni giorno. Gli Stati membri sono invitati a fornire nella lingua di minoranza educazione, servizi stampa radiofonici e televisivi e nell'ambito nei nuovi media, come anche nella pubblica amministrazione.*

*Di recente, ho presentato anche un disegno di legge per la tutela delle minoranze che sono a rischio scomparsa. Mi preme ricordare che in occasione della «Giornata delle minoranze linguistiche d'Europa», tenutasi il 12 aprile 1997, l'Associazione per i popoli minacciati e l'Unione federalista dei gruppi etnici europei (Fuen) hanno rivolto un appello alla Commissione europea affinché siano tratte le conclusioni dall'indagine sullo stato delle lingue minoritarie. Da questa indagine emerge che su quarantotto lingue minoritarie dell'Unione europea ben ventitré dispongono di una «capacità di sopravvivenza molto limitata» o addirittura di «nessuna forza di sopravvivenza».*

*In Italia, come riferisce l'indagine, sono sei su tredici le comunità linguistiche che non hanno nessuna speranza di sopravvivere. Oggi lo spopolamento delle aree, da loro tradizionalmente abitate, rischia di cagionare l'estinzione delle lingue, costumi e patrimoni enogastronomici che rappresentano un valore assoluto per l'intera identità del sistema Paese.*

*È dunque dovere delle istituzioni porre in atto misure concrete per non disperdere il sopracitato patrimonio, evitando, in primis, lo spopolamento di aree nelle quali la presenza umana si rivela indispensabile. Tale presenza può essere garantita solo con interventi concreti di agevolazione, atti a rendere più attrattiva e semplice la vita di queste aree.*

*Per salvare le minoranze dalla scomparsa è necessario un intervento legislativo complessivo che rispetti tutte le minoranze e il mio disegno di legge vuole appunto porre in essere una serie di azioni in partnership con gli enti locali, tese ad attrarre nuovi investimenti e dunque lavoro, aumentare la natalità, arrestando lo spopolamento e, contestualmente, tutelare e valorizzare il patrimonio culturale ed enogastronomico di queste comunità.*

*Anche con il Comun General de Fascia stiamo portando avanti importanti progetti sul fronte delle lingue minoritarie. L'Ente rivestire un ruolo di primo piano in Europa e dopo aver ospitato nel 2017 la Conferenza internazionale dell'NPLD (Network to Promote Linguistic Diversity con sede a Bruxelles, a cui il CGF partecipa dal 2014 quale rappresentante della minoranza ladina della PAT), stiamo lavorando allo schema di accordo attuativo per partecipare all'"European Charter for Regional or Minority Languages - Classroom Activities /Attività didattiche sulla Carta Europea per le lingue regionali o minoritarie".*

*Si tratta di un progetto avviato dal Comun General in collaborazione con la Scuola Ladina di Fassa e in accordo con l'NPLD di grande rilevanza, perché va a sostenere le buone pratiche per la valorizzazione e la salvaguardia delle lingue minoritarie. Quest'ultime devono essere attivate a tutti i livelli, dagli enti territoriali, nazionali ed europei. In una visione di collaborazione con tutte le minoranze per la promozione di azioni concrete per mantenere le specificità che derivano dalla nostra storia.*

*Intendono sensibilizzare gli studenti delle scuole di minoranza linguistica, e le loro famiglie, riguardo il valore della diversità linguistica anche di minoranza, i diritti fondamentali dei cittadini che parlano una lingua di minoranza e la partecipazione diretta alle attività per implementare tali idiomi. Le "Unità didattiche" del Consiglio*



*d'Europa mirano a coinvolgere i locutori nella conoscenza della Carta europea per le lingue regionali o minoritarie, per far diventare questo trattato uno strumento concreto e vivo alla base del diritto fondamentale di ognuno di parlare la propria lingua.*

*Il mio impegno pertanto continua su tre fronti: qui nella mia terra, a Roma nella veste di capogruppo di Forza Italia presso la XIV Commissione politiche dell'Unione Europea al Senato della Repubblica e a Bruxelles attraverso tutti i canali messi a disposizione dal mio ruolo di senatrice. Un impegno che non verrà mai meno.*

*-Senatrice Elena Testor, Procuradora del Comun General de Fascia*

## *Minoranze autoctone e “altre” minoranze: premesse per una riflessione sullo status costituzionale delle comunità di immigrati*

**Roberto Toniatti**

### *1. Introduzione*

Il diritto costituzionale delle minoranze costituisce una partizione ideale della legge fondamentale dello stato-nazione, individuata in base ad un criterio di omogeneità *ratione materiae*, divenuta sempre più frequente nelle carte costituzionali europee soprattutto a partire dall'ultimo decennio del secolo XX e concernente l'insieme delle norme che l'ordinamento prevede per la disciplina specifica del proprio fenomeno minoritario.<sup>1</sup> In base alla medesima operazione sistematica è dato altresì procedere alla definizione di un diritto internazionale delle minoranze, le cui origini immediate più significative risalgono al primo dopoguerra<sup>2</sup> e si collocano nel contesto geopolitico europeo e nell'ambito della Società delle Nazioni, in conseguenza soprattutto della mobilità dei confini successiva al venir meno dei vasti ordinamenti plurinazionali (austro-ungarico, ottomano e russo)<sup>3</sup> e all'evidente rilievo delle contraddizioni dell'insediamento territoriale di settori della popolazione dotati di una propria distinta identità rispetto alla realizzazione del dominante principio di nazionalità.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Il diritto costituzionale *de quo* ben si presta, altresì, alla comparazione, in ordine alla quale si rinvia, in particolare, a F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, 2° ed., Padova, 2011.

<sup>2</sup> Nondimeno, occorre precisare che “l’idea di minoranze, variamente qualificate, nasce in Europa all’epoca della Riforma e trova quindi una propria configurazione nel contesto della libertà religiosa [...] ma il termine non viene mai utilizzato negli atti che a tale problema fanno riferimento”; e che “il Congresso di Vienna del 1815 costituisce l’occasione per ridiscutere il nuovo assetto degli Stati europei nel quale si inserisce, per la prima volta, la presenza di una delegazione di israeliti che cerca di ottenere, sia pure senza successo, l’emancipazione degli ebrei negli stati tedeschi”. Pertanto, “dall’idea di minoranza riferita soltanto alla libertà di culto e quindi limitata alla nozione di minoranza religiosa presente nel contesto internazionale del XVI secolo si assiste, con il Congresso di Vienna, alla evoluzione del concetto ed alla nascita della nuova idea di minoranza etnica”, in C. Zanghi, *Le minoranze. Storia semantica di un’idea*, in *Rivista internazionale dei diritti dell’uomo*, 1992, 46 ss.

<sup>3</sup> È interessante ricordare come in questo periodo si sia impiegata l’espressione “Stato minoritario”, che era diventato “un modo succinto per indicare questo gruppo di Stati”, ossia quegli Stati (come la Polonia) che erano vincolati “al rispetto di un regime internazionale di tutela di minoranze nazionali che si trovano al loro interno”. In argomento si richiama anche l’esperienza di tutela della diversità del rispettivo ordinamento giuridico di natura religiosa nelle materie di carattere personale (il sistema del *millet*) dei vari gruppi di popolazione insediati nel contesto del regime ottomano, sì da realizzare una singolare combinazione di tutela di una minoranza con riguardo alla sfera giuridica civile ma in base esclusivamente ad un presupposto di natura religiosa, in F. Salerno, *Le minoranze nazionali dal Congresso di Vienna ai trattati di pace dopo la seconda guerra mondiale*, in *Rivista internazionale dei diritti dell’uomo*, 1992, 63 ss.; sui modelli applicabili agli stati multinazionali (anche con riferimento al pensiero di K. Renner), cfr. S. Kaiser, *Fédéralisme territorial et fédéralisme personnel. Réflexion sur les statuts personnels dans les États multicommunautaires*, Paris, 2021.

<sup>4</sup> Per la tutela della minoranza islamica in Grecia si fa riferimento ai trattati di Atene (1913), di Sèvres (1920) e di Losanna (1923), richiamati dalla sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo nel caso *Molla Sali v. Greece* (2018). In relazione alla minoranza di lingua svedese delle Isole Åland rileva una deliberazione del Consiglio della Società delle Nazioni (1921) che ha condizionato il riconoscimento della sovranità finlandese all’istituzione di un assetto costituzionale di autonomia territoriale. Infine, la disciplina di tutela della minoranza di lingua slovena insediata in Carinzia (che aveva optato per rimanere in Austria in occasione di un referendum *ad hoc*) risale al trattato di Saint-Germain (1919); in proposito rinviamo a

Nel secondo dopoguerra<sup>5</sup>, tale corpo normativo si è sviluppato all'interno del sistema articolato dell'ONU, benché la disciplina, pur concernendo il fenomeno minoritario inteso in senso generale quale l'insieme dei gruppi umani diffusamente vittime di discriminazione, si sia nel tempo articolata in una pluralità di ambiti tematici nuovi e specifici – quali, ad esempio, la protezione delle donne, delle popolazioni indigene, dei disabili, dei minori – che hanno acquisito un maggior rilievo per l'impegno di tutela da parte della comunità internazionale.<sup>6</sup> In altre parole, il diritto internazionale di ispirazione onusiana (probabilmente anche in quanto condizionato dalla diversa sensibilità in materia di diritti umani degli Stati Uniti che ne hanno condizionato lo sviluppo a partire dal secondo dopoguerra) ha conosciuto una dinamica di superamento di problemi che facevano parte della plurisecolare storia europea e ha assecondato un mutamento di *focus* del proprio intervento di garanzia. E tuttavia – paradossalmente – l'unica definizione del fenomeno minoritario che sia stata proposta a corollario del diritto pattizio internazionale risale ad una unica specifica disposizione di un trattato delle Nazioni Unite.<sup>7</sup>

Nell'ambito del diritto internazionale, è dunque soprattutto nel contesto europeo che si è manifestata una triste continuità della questione minoritaria, addirittura nei suoi profili problematici più drammatici – quali si sono verificati con modi repressivi esasperati ed inclusivi di repressioni, uccisioni di massa e politiche di pulizia etnica nei Balcani –, sì che, più di recente, si è generata l'esigenza di due convenzioni promosse dal Consiglio d'Europa le quali, benché rispondenti ad esigenze e diversità diverse e per quanto predisposte in modo da operare in tempi di ordinarietà, hanno preso le mosse dal riconoscimento della questione delle minoranze quale una minaccia alla *sicurezza democratica* degli ordinamenti statuali e dell'intero continente.<sup>8</sup> L'evidente riferimento è alla Carta europea delle lingue regionali o minoritarie (1992) e soprattutto alla

---

R. Toniatti, *La tutela delle minoranze linguistiche nello spazio costituzionale europeo*, in A. Sperti, R. Tarchi (a cura di), *Minoranze e maggioranze nella democrazia pluralista*, 2020.

<sup>5</sup> Un'applicazione del modello sopra indicato si rinviene nell'Accordo italo-austriaco Degasperi-Gruber del 1946 che, in qualità di allegato al trattato di pace di Parigi, si trova alla base del sistema di tutela della minoranza di lingua tedesca in Alto Adige/*Südtirol*, rispetto al quale si configura una funzione di garanzia da parte della Repubblica federale d'Austria.

<sup>6</sup> Da richiamare, a mero titolo di esempio – oltre alla Dichiarazione delle Nazioni Unite dei diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche (1992) – la Convenzione per la repressione del crimine di genocidio (1948), la Convenzione dell'UNESCO sulla lotta alla discriminazione nell'insegnamento (1960), la Convenzione dell'ONU per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale (1966) ma anche la Convenzione ONU sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione della donna (1979), la Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia (1989), la Convenzione UNESCO sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali (2005), la Dichiarazione ONU dei diritti dei popoli indigeni (2007).

<sup>7</sup> La definizione *de qua* è quella, ben nota ma che conviene comunque richiamare, risalente a Francesco Capotorti (*Special Rapporteur of the United Nations Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities*, 1977), secondo la quale una minoranza (senza ulteriori qualificazioni) è “a group numerically inferior to the rest of the population of a State, in a non-dominant position, whose members – being nationals of the State – possess ethnic, religious or linguistic characteristics differing from those of the rest of the population and show, if only implicitly, a sense of solidarity, directed towards preserving their culture, traditions, religion or language”. La definizione è connessa all'art. 27 del Patto internazionale sui diritti civili e politici dell'ONU (“In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, or to use their own language”).

<sup>8</sup> In occasione del primo incontro dei Capi di stato e di governo del Consiglio d'Europa (Vienna, 1993), nella Dichiarazione di Vienna si sono delineati i profili dell'organizzazione aperta a un alto numero di nuovi stati membri in transizione verso assetti liberali e democratici affermando, fra l'altro, che “*We express our awareness that the protection of national minorities is an essential element of stability and democratic security in our continent*”.

Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali (1995), entrambe promosse dal Consiglio d'Europa.<sup>9</sup>

Sempre nello scenario europeo – progressivamente allargato alle aree centrali, orientali e sud-orientali dopo il crollo dei regimi nazionalisti che, almeno in un primo tempo, erano subentrati al sistema sovietico –, gli eventi hanno sollecitato l'istituzione di un'organizzazione internazionale *ad hoc*, l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE, già CSCE), nel cui ambito sono stati elaborati soprattutto strumenti di *soft law* e ha iniziato ad operare un organo specializzato, l'Alto Commissario dell'OSCE sulle minoranze nazionali.

Ne consegue, pertanto, che nel medesimo ambito materiale – al quale in questa fase ci riferiamo ancora in termini del tutto generici come “la tutela delle minoranze” – si è venuto configurando un diritto internazionale regionale europeo delle minoranze che integra e complementa tanto il diritto interno quanto il diritto internazionale generale.

In prospettiva, si delinea, infine, con non poche difficoltà di gestazione, anche un diritto delle minoranze dell'Unione Europea.<sup>10</sup>

La concisa ricostruzione storica delle fonti normative sin qui condotta ci consente di evidenziare il non agevole compito – culturale prima ancora che giuridico, anche se notevole si rivela essere stato il contributo del diritto al mutamento dei paradigmi (e pregiudizi) culturali in materia – di intervenire sulla percezione del fenomeno minoritario nello stato-nazione europeo in rapporto soprattutto alle sue pulsioni nazionaliste, sempre

---

<sup>9</sup> Giova ricordare che l'art 1 del Protocollo n. 12 alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) ha espressamente stabilito, fra i fattori di discriminazione per i quali vige un divieto generale, la “associazione ad una minoranza nazionale”. Del resto, a conferma della marcata sensibilità europea sull'argomento, già l'art. 14 della CEDU aveva previsto “l'appartenenza a una minoranza nazionale” fra i fattori di discriminazione rispetto alla quale la CEDU stessa fornisce protezione. Ricordiamo anche che l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, con la Raccomandazione n. 1201 del 1993 si era inizialmente espressa in favore di un protocollo addizionale sui diritti delle minoranze nazionali alla Convenzione EDU. In questo contesto, aveva proposto una propria definizione, secondo la quale fanno parte di tale concetto “i gruppi di persone in uno Stato che risiedono nel territorio dello Stato in questione, di cui sono cittadini; mantengono legami antichi, solidi e duraturi con lo Stato; presentano caratteristiche etniche, culturali, religiose o linguistiche specifiche; sono sufficientemente rappresentativi, sebbene numericamente inferiori al resto della popolazione (...); sono animati dalla volontà di preservare ciò che costituisce la loro comune identità, incluse la cultura, le tradizioni, la religione o la lingua”. Il testo e il contesto si riferiscono palesemente a minoranze nazionali i cui membri siano cittadini dello Stato di residenza. Una parte significativa delle disposizioni del progetto di protocollo addizionale si ritrova ora nel testo della Convenzione quadro, con omissioni, tuttavia, non marginali. Giova osservare altresì che, ai sensi dell'art. 17, si sarebbe potuto estendere al protocollo la garanzia giurisdizionale della Corte di Strasburgo. Il testo della Raccomandazione, anche in traduzione non ufficiale in italiano, è disponibile in [http://legislature.camera.it/\\_dati/leg11/lavori/stampati/pdf/60381.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/leg11/lavori/stampati/pdf/60381.pdf). In proposito si rinvia a *Opinion of the European Commission for Democracy through Law on the proposal drawn up by the Committee on Legal Affairs and Human Rights for an additional protocol to the European Convention on Human Rights concerning the rights of minorities (AS/Jur (44) 23 and AS/Jur (44) 41)*, 1993 (drawn up by Mr Giorgio Malinverni, Switzerland); e a G. MALINVERNI, *Il progetto di convenzione per la protezione delle minoranze elaborato dalla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1992, 113 ss.; sulla giurisprudenza della Corte EDU cfr. S. Bartole, *La Convenzione-quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali*, in *Rivista di diritto e procedura penale*, 1997, 570 ss.

<sup>10</sup> Il principale riferimento testuale si rinviene nell'art. 2 del trattato sull'Unione Europea, in base al quale “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” (il corsivo è aggiunto). In argomento rinviamo ancora a R. Toniatti, *La tutela delle minoranze linguistiche nello spazio costituzionale europeo*, cit.; si veda anche M. C. Carta, *La tutela delle minoranze: i principi ispiratori della Risoluzione del Parlamento europeo del 13 novembre 2018*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2019, 120.

pericolosamente latenti. Nello stesso tempo, essa contribuisce a porre l'accento sulla natura dinamica della questione minoritaria e sulle conseguenti necessità e capacità di evoluzione ed adeguamento del quadro normativo di riferimento.

Tali considerazioni pongono in rilievo, infatti, come – in tempi relativamente recenti, a partire soprattutto dal secondo dopoguerra – il fenomeno minoritario si sia consolidato nella prospettiva della sua percezione sociale e della sua conseguente qualificazione giuridica<sup>11</sup>: l'esistenza di comunità culturalmente omogenee al loro interno ed eterogenee – per lingua, cultura, origine ed ascendenza etnica e nazionale – rispetto alla comunità maggioritaria del rispettivo territorio statale di insediamento non è più un fenomeno da reprimere ovvero marginalizzare socialmente ed ignorare giuridicamente bensì una realtà della quale occorre prendere atto e che, in tanto in quanto corrisponda ad un fenomeno diffuso e del tutto fisiologico, è da disciplinare per alcuni profili in conformità con i principi del costituzionalismo democratico e liberale<sup>12</sup>.

Del resto, un'evoluzione non dissimile ha riguardato la condizione giuridica delle minoranze religiose le quali – rispetto ad una prima fase di emancipazione dal principio *cujus regio ejus et religio* elaborato già alle origini dello stato-nazione come segnale di tolleranza dopo le persecuzioni religiose – hanno nel tempo acquisito uno *status* di piena cittadinanza caratterizzato da una posizione di uguaglianza formale e sostanziale. Benché la disciplina del divieto di discriminazione continui ad includere anche il fattore 'religione', è da ritenere che, per lo più, le minoranze religiose storicamente presenti in Europa costituiscano un fenomeno che ha acquisito una sua propria fisionomia autonoma e separata, atteso che, nella topografia dei testi costituzionali, esso viene del resto uniformemente disciplinato nel contesto del riconoscimento della libertà religiosa, distinto da quello delle minoranze linguistiche e nazionali.

Sullo sfondo dell'inversione di tale atteggiamento sta, per un verso – e paradossalmente –, la constatazione della maggior forza del fenomeno minoritario dimostrata anche rispetto allo stesso intervento repressivo a suo tempo posto in essere da parte dello stato e, per l'altro, la cattiva coscienza connessa alla maturata consapevolezza dell'iniquità della discriminazione e soppressione di una cultura e di una identità popolare. In argomento si può anche considerare, in alternativa, che il consolidamento storico della formula organizzativa corrispondente allo stato-nazione non abbia molto da temere dal

---

<sup>11</sup> Per un inquadramento di tale dinamica cfr. R. Toniatti, *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, in T. Bonazzi e M. Dunne (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Il Mulino, Bologna, 1994; e Idem, voce *Minoranze (diritti delle)*, *Enciclopedia delle Scienze sociali*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana Treccani, Roma, 1996.

<sup>12</sup> Si consideri come tutti gli attuali ordinamenti statuali dell'Europa centrale, orientale e balcanica (a partire in realtà dal NordEst italiano, e dunque dall'area del Brennero al territorio giuliano-istriano) rivestano allo stesso tempo il ruolo di stati che ospitano minoranze nazionali nel proprio territorio e quello di *kin states* rispetto a "propri" gruppi di minoranza ospitati nel territorio di stati confinanti. In argomento, la sensibilità dell'Assemblea costituente italiana ha prodotto il secondo comma dell'art. 51 Cost. ("La legge può, per l'ammissione ai pubblici uffici e alle cariche elettive, parificare ai cittadini gli italiani non appartenenti alla Repubblica"). Ne consegue che gli indirizzi politici di uno stato nei confronti delle "proprie" minoranze insediate nel territorio dello stato confinante ovvero nei confronti delle minoranze riferite ad un altro *kin state* confinante potrebbe provocare una catena di effetti secondo la logica del domino. Anche in ragione di tale assetto sono da considerare le *Bolzano/Bozen Recommendations* dell'Alto Commissario della OSCE sulle minoranze nazionali. Una delle conseguenze più significative da registrare in relazione allo sviluppo dell'ordinamento giuridico di questi territori è il mancato consolidamento di una nozione di cittadinanza *tout court*, ossia egualitaria – figlia della rivoluzione francese –, priva di qualificazioni idonee a trasformarla in *cittadinanza culturale*. In proposito rinviamo alle riflessioni svolte in R. Toniatti, *Pluralismo e autodeterminazione delle identità negli ordinamenti culturalmente composti: osservazioni in tema di cittadinanza culturale*, in E. Ceccherini e M. Cosulich (a cura di), *Tutela delle identità culturali, diritti linguistici e istruzione. Dal Trentino-Alto Adige/Südtirol alla prospettiva comparata*, Padova, Cedam, 2012.

nuovo *status* costituzionale delle minoranze, benché non manchino casi di comunità minoritarie che – respingendo per sé la qualifica di minoranza e considerandosi piuttosto un popolo o una nazione – parlano invece il linguaggio dell’autodeterminazione di diritto internazionale<sup>13</sup> e, dunque, della secessione e dell’indipendenza nazionale<sup>14</sup>.

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

A fronte di tale costante e graduale processo di consolidamento del termine e del concetto di minoranza, occorre rilevare, nondimeno, come – nella società europea e nei rispettivi ordinamenti giuridici e costituzionali – si sia presentato con sempre maggiore visibilità e rilevanza il fenomeno dell’immigrazione, caratterizzato da crescente consistenza numerica (recente o risalente che sia nei singoli ordinamenti, anche in ragione del rispettivo passato coloniale) e dalla stabilizzazione della presenza di gruppi di immigrati regolari anche grazie al ricongiungimento familiare, con un progetto di insediamento nel periodo medio-lungo che, nel caso della più giovane generazione, si presta ad assumere i connotati della permanenza, con tutti i caratteri materiali propri dei cittadini.

Il fenomeno, peraltro, risulta subire gli effetti dell’immigrazione clandestina, la quale, al di là della configurazione patologica che le è propria, si alimenta della crescente tensione fra la sfera di (ricerca della) libertà rappresentata dagli immigrati irregolari e la sfera dell’autorità pubblica vincolata alla (non)ammissione selettiva nel territorio nazionale di una vasta tipologia di stranieri in base al titolo presentato. Tale realtà è anche deformata dalla drammatizzazione del fenomeno, spesso strumentalizzato (anche in sede di campagna elettorale) con argomenti di natura securitaria e di “inquinamento” dell’identità nazionale che si trasferiscono con disinvoltura dall’immigrazione irregolare a quella regolare. È a quest’ultima, peraltro, che intendiamo riferire le considerazioni che seguono.

È, infatti, alle comunità di immigrati regolari – che lavorano, che sono contribuenti dell’erario, i cui figli frequentano le scuole del paese ospitante, ne parlano la lingua, ne

---

<sup>13</sup> Nella recente dottrina cfr. P. Hilpold (ed.), *Autonomy and Self-determination: Between Legal Assertions and Utopian Aspirations*, London, 2018.

<sup>14</sup> In proposito ricordiamo i recenti casi della Catalonia e della Scozia ma anche dell’Alto Adige/*Südtirol*. Il Preambolo dello Statuto catalano di autonomia fa riferimento ad un duplice titolo posto a fondamento dell’autonomia, sia un titolo storico del tutto originario, sia un titolo derivato esterno (“L’autogovern de Catalunya es fonamenta en la Constitució, i també en els drets històrics del poble català, que, en el marc d’aquella, donen origen en aquest Estatut al reconeixement d’una posició singular de la Generalitat. Catalunya vol desenvolupar la seva personalitat política en el marc d’un Estat que reconeix i respecta la diversitat d’identitats dels pobles d’Espanya”), e simmetricamente richiama la diversa qualificazione della Catalonia come nazione (condizione originaria) ovvero come nazionalità (condizione derivata). È noto che il *Tribunal constitucional*, con sentenza 31 del 2010, ha precisato che le formule “Cataluña como nación” e “[la realidad nacional de Cataluña]” sono prive di efficacia interpretativa. In Alto Adige/*Südtirol* una recente iniziativa di democrazia partecipativa attivata e disciplinata con legge provinciale (la Convenzione per l’Autonomia/*Autonomiekonvent*) ha portato a proporre “un esplicito riferimento al diritto all’autodeterminazione avente il seguente tenore: — un riferimento al diritto all’autodeterminazione dei popoli come previsto dall’art. 1 dello Statuto dell’Organizzazione delle Nazioni Unite, ratificato e reso esecutivo dalla Repubblica Italiana con legge 17 agosto 1957, n. 848, dall’art. 1 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, e dall’art. 1 del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, ratificati e resi esecutivi dalla Repubblica Italiana con legge 25 ottobre 1977, n. 881”. In merito è stato espresso dissenso da alcuni componenti, come risulta dalle relazioni di minoranza”, queste ultime solo di membri del gruppo linguistico italiano, cfr. <http://www.convenzione.bz.it/it/files.html>.



seguono le prassi sociali, ne tengono conto nella programmazione della propria vita affettiva e familiare oltre che della formazione e attività professionale – che si fa spesso riferimento con l'adozione, nei loro confronti, della classificazione quali “nuove minoranze”.<sup>15</sup>

La formula di *nuove minoranze* coglie nel segno, nella misura in cui corrisponde all'esigenza, di certo non secondaria, di disporre di un quadro normativo adeguato alla particolare condizione della categoria di stranieri titolari di un regolare permesso di residenza e lavoro ma, a nostro giudizio, non risulta appropriata: essa, infatti, appare andare oltre rispetto ad una corretta impostazione *giuridica* della gestione del fenomeno. Il termine e il concetto di minoranza, infatti, evocano un contesto caratterizzato, fra l'altro, dal rapporto di cittadinanza mentre è piuttosto all'interno della categoria di “straniero”, di per sé già ampiamente articolata in varie figure distinte fra loro e ciascuna – anche gli irregolari – dotata di propri diritti secondo Costituzione<sup>16</sup>, che occorre collocare una riflessione sul fondamento giuridico della formula *de qua*. Si tratta di un'esigenza, *in primis*, dell'ordinamento statale, il quale, alla luce dei suoi principi fondamentali, deve dimostrare di sapersi adeguare alle diverse condizioni di fatto che vengono a caratterizzare la società che lo esprime e che da esso è retta. Inoltre, tale specifico quadro normativo corrisponde altresì all'obbligo dell'ordinamento di mettere gli immigrati residenti in grado di conoscere e comprendere di quali diritti e doveri siano titolari al fine di adeguare i propri comportamenti, in conformità – come tutti – con i criteri del principio di legalità.

Del resto, giova richiamare una fonte di diritto internazionale regionale *ad hoc* – segnatamente, la Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, promossa sempre dal Consiglio d'Europa nel (1992 ed entrata in vigore nel 1997 – che corrisponde esattamente alla definizione di una serie di diritti specifici da riconoscere e tutelare in capo allo straniero e, a maggior ragione, delle comunità di immigrati.

La dignità degli individui che compongono queste ultime richiede che il fenomeno che esse rappresentano – un fenomeno permanente e strutturale della società europea contemporanea – venga inquadrato nel suo contesto giuridico appropriato, quello dello straniero, senza evocare altri contesti, segnatamente, quello delle minoranze nazionali e linguistiche che presenta – anch'esso in forma permanente e strutturale – connotati distinti. La formula “nuove minoranze” – al di là della sua efficacia descrittiva e della configurazione di un atteggiamento inclusivo della realtà sociale *de qua* – non può non evocare per il giurista l'espansione di un fenomeno già noto, consolidato e giuridicamente identificato.

Il fattore della cittadinanza – in ragione soprattutto del tempo dell'insediamento territoriale delle minoranze nazionali risalente rispetto al consolidamento dello stesso stato nazionale di residenza<sup>17</sup> – conserva, a nostro giudizio, non solo un valore euristico della disciplina ma un'efficacia costitutiva del fenomeno reale.

---

<sup>15</sup> In dottrina, a titolo paradigmatico, rinviamo, per la sistematicità e profondità dell'indagine svolta in prevalenza sulle fonti di diritto internazionale, a R. Medda-Windischer, *Nuove minoranze. Immigrazione tra diversità culturale e coesione sociale*, Padova, 2010, dove, fra l'altro, correttamente si osserva che “il termine “nuove minoranze” è dunque più ampio del termine “migrante” poiché fa riferimento non solo alla prima generazione di migranti, ma anche ai loro discendenti, le cosiddette ‘seconde e terze generazioni’, i quali sono individui spesso nati, anche se non sempre, nei paesi di immigrazione o di accoglienza e che pertanto non possono essere definiti né oggettivamente né soggettivamente ‘migranti poiché semplicemente non lo sono’, 67.

<sup>16</sup> In proposito rinviamo a R. Toniatti, *La “Costituzione dello straniero” e la forma di stato: spunti e riflessioni*”, in C. Murgia (a cura di), *Scritti in onore di Sara Volterra*, Torino, 2017, 1005 ss.

<sup>17</sup> Il fenomeno, nondimeno, è ancora più complesso e quanto sostenuto nel testo è probabilmente vero in prima approssimazione. Esistono, infatti, eccezioni – ad esempio, le comunità russofone nelle Repubbliche

Si tratta, dunque, di “minoranze autoctone” e la relativa disciplina di riconoscimento, tutela e promozione corrisponde ad una logica compensativa rispetto alla trasformazione di una comunità di individui che posseggono una propria distinta identità e sono insediati nel proprio territorio storico allo *status* di minoranza.

Le *nuove minoranze*, alla stregua di questi rilievi, non sono e non possono essere, dunque, “nuove” ma sono, invece, “altre” minoranze. L’espressione “nuove minoranze”, per essere connotativa del fenomeno correlato, dovrebbe essere ulteriormente qualificata come “nuove e distinte minoranze”, ovvero “nuove minoranze di immigrati” e simili ma la sostanza circa l’applicabilità immediata della disciplina maturata per le minoranze nazionali rimane la stessa.<sup>18</sup>

Nei prossimi paragrafi si passeranno in rassegna le fonti costituzionali degli stati membri dell’Unione Europea che hanno maturato un insieme di norme concernenti il rispettivo fenomeno minoritario con riguardo esclusivo alle proprie minoranze autoctone, che corrisponde del resto a ciò che possiamo valutare alla stregua di un paradigma europeo, in concorso anche con le risultanze della Convenzione-quadro del Consiglio d’Europa. In seguito, si verificherà anche che la disciplina della Convenzione-quadro non sembra corrispondere agli interessi delle comunità di immigrati: del resto, è più che fondato che ad “altre” minoranze vengano a corrispondere anche e soprattutto “altri” diritti, in applicazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza in rapporto a situazioni differenziate; e si cercherà di porre l’accento su alcuni contenuti di tutela delle comunità di immigrati che più possono apparire consoni a regolarne la condizione giuridica.

## 2. La tipicità della figura delle minoranze autoctone (linguistiche e nazionali)

Le minoranze linguistiche e nazionali, quali si sono consolidate nel contesto sociale e giuridico del diritto costituzionale e del diritto internazionale regionale in Europa, sono prive – come si è detto – di una definizione giuridica che possa prestarsi a fungere da parametro per l’individuazione dei destinatari della relativa disciplina normativa e della conseguente interpretazione giurisprudenziale. Esse, tuttavia, esprimono un fenomeno reale che, progressivamente, ha assunto una propria fisionomia giuridica che consente di parlarne come di una figura tipica e consolidata.

Il fenomeno minoritario *tout court*, evidentemente, è assai vario ed articolato e concerne le minoranze religiose, filosofiche, politiche, parlamentari, assembleari (intese in senso generale e generico), di genere ed orientamento sessuale, di reddito (anche i milionari, s’è detto, sono una minoranza), di condizioni di salute, etc.

La Convenzione europea per la tutela dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) si riferisce a “minoranze nazionali”<sup>19</sup> e la Convenzione-quadro del Consiglio

---

baltiche, in Ucraina o in Moldavia – che possono essere il risultato di immigrazioni dovute a spostamenti (forzati ma anche volontari) di popolazione nel contesto di politiche imperialiste e deliberatamente mirate ad alterare l’identità culturale, linguistica e nazionale della popolazione autoctona e pure sono classificate come minoranze.

<sup>18</sup> Si è proposta, in argomento, una “definizione inclusiva” sia delle minoranze storiche, sia dei nuovi gruppi minoritari originati dall’immigrazione, precisando che “le nuove minoranze trarrebbero particolare beneficio da una definizione inclusiva di minoranza, poiché ciò costituirebbe la base giuridica per invocare l’estensione dell’ambito di applicazione degli strumenti internazionali relativi alla tutela delle minoranze, così da far rientrare nel loro ambito di applicazione anche le nuove minoranze”, in R. Medda-Windischer, *op. cit.* 70.

<sup>19</sup> Si tratta in realtà di un’unica disposizione, inserita nel contesto dell’individuazione dei fattori di discriminazione e del relativo divieto (art. 14 Divieto di discriminazione: “Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle

d'Europa parla anch'essa di minoranze *nazionali* e tuttavia, come possiamo arguire anche dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU), le sue norme si applicano non solo a minoranze che possano rivendicare una nazione di riferimento (o *kin-state*) ma anche a popolazioni come Rom, Sinti e Camminanti (a meno che questi gruppi non vengano implicitamente valutati essi stessi come altrettante nazioni)<sup>20</sup> ed altresì a quelle che ne siano prive, come le comunità basca e catalana, ovvero i ladini (con le rispettive declinazioni linguistiche nell'Italia del NordEst e in Svizzera). Sicché nella denominazione adottata – senza definizione – nel contesto delle fonti del Consiglio d'Europa è agevole percepire come il riferimento reale sia a minoranze tanto *nazionali* in senso stretto – ossia comunità autoctone – che a minoranze *linguistiche* e come, pertanto, la formula “minoranze nazionali” sia da intendere in senso lato come comprensiva delle minoranze linguistiche senza la necessità di una specificazione *ad hoc*. Sicché, nel contesto delle fonti europee, sembra potersi agevolmente sostenere che le *minoranze nazionali* (inclusive di quelle *linguistiche*) siano una figura nota, identificabile e tipica, quali *minoranze autoctone*.<sup>21</sup>

Ma, al di là della fonte convenzionale europea, occorre rilevare che ogni ordinamento statale adotta in proposito una propria denominazione anche se, al di là di queste ultime, la realtà sociale che emerge è sistematicamente quella di minoranze autoctone.

In Italia, ad esempio, l'art. 6 Cost. parla di “minoranze linguistiche” *tout court* e la legge di attuazione n. 482 del 1999 adotta invece la denominazione di “minoranze linguistiche storiche”, che poi elenca singolarmente con il palese intento di rendere l'indicazione tassativa e di escludere l'applicabilità della disciplina *de qua* alle popolazioni Rom, Sinti e Camminanti.<sup>22</sup>

Altre fonti di natura costituzionale impiegano formule diverse: così, la legge costituzionale di adozione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* – sin dal testo originario del 1948 – parla esclusivamente di “gruppi linguistici” dotati di “rispettive caratteristiche etniche e culturali” composti di “cittadini” i quali godono di “parità di diritti” con riguardo all'ordinamento e al territorio regionale e provinciale (art. 2 Stat.); mentre, con riguardo ai rispettivi diritti linguistici, si fa riferimento alle “popolazioni ladine”.<sup>23</sup> La concezione dei “gruppi linguistici” – formalmente equiordinati e non differenziati fra gruppi di maggioranza e minoranza – formalizzata e resa palese si riconduceva ad assetti di disciplina del pluralismo linguistico e nazionale-culturale già noti nel periodo asburgico.<sup>24</sup>

---

di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione”).

<sup>20</sup> Si veda in argomento (nonostante i documenti di identità) il Rapporto *Human Rights of Rom and Travellers*, Consiglio d'Europa, 2012, disponibile in [http://old.asgi.it/public/parser\\_download/save/coe.travelers.2012.pdf](http://old.asgi.it/public/parser_download/save/coe.travelers.2012.pdf).

<sup>21</sup> Nondimeno, è stato precisato, ad un esame delle dichiarazioni apposte dagli stati contraenti alla ratifica della Convenzione-quadro, che “it is difficult to identify a dominant trend under the FCNM as regards the position taken by States on the citizenship criterion since a meaningful pattern of national examples exists in both directions. In addition, it must be kept in mind that this topic is under constant evolution”, in *Opinion of the European Commission for Democracy through Law* punto 31, 9.

<sup>22</sup> L'art. 2 precisa, infatti, che destinatarie della tutela – di natura territoriale – sono “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”.

<sup>23</sup> Cfr. art. 87 Stat.: “È garantito l'insegnamento del ladino nelle scuole elementari delle località ove esso è parlato. Le Province e i Comuni devono altresì rispettare la toponomastica, la cultura e le tradizioni delle *popolazioni ladine*” (il corsivo è aggiunto).

<sup>24</sup> Si consideri in proposito l'art. 19 della legge costituzionale dell'Impero austro-ungarico sui diritti generali dei cittadini del 1867 (ancora in vigore nell'ordinamento austriaco), secondo il quale “tutti i popoli dello stato sono eguali e ciascun popolo ha un diritto inalienabile a conservare e coltivare la propria nazionalità e la propria lingua”, per poi precisare nel comma successivo che “l'eguaglianza di tutte le lingue parlate in

La revisione del 1972, invece, ha introdotto, in due occasioni, il termine “minoranza linguistica” ma solo con riguardo ai gruppi di lingua tedesca e ladina con riferimento all’ordinamento dello Stato, nel cui ambito si configurano, anche di diritto, come “minoranze” ai sensi dell’art. 6 Cost.<sup>25</sup>

Successivi interventi di riforma sul testo dello Statuto speciale hanno introdotto una pluralità di riferimenti terminologici al fenomeno dei quali, nondimeno, non risulta agevole individuare una concezione coerente: la legge costituzionale n. 2 del 2001, ad esempio, parla di “*popolazione ladina e di quelle mochena e cimbra*” all’art. 15<sup>26</sup>, di “*gruppo linguistico ladino-dolomitico di Fassa*” all’art. 48<sup>27</sup>, di “*cittadini di lingua italiana, ladina, mochena e cimbra*” all’art. 92<sup>28</sup>, di “popolazioni ladine e quelle mochene e cimbre dei comuni di Fierozzo, Frassilongo, Palù del Fersina e Luserna” e di “minoranza linguistica ladina, del gruppo linguistico dei mocheni e del gruppo linguistico dei cimbri” all’art. 102.

Infine, la legge costituzionale 4 dicembre 2017, n. 1 parla di “diritti della minoranza linguistica ladina, del gruppo linguistico dei mocheni e del gruppo linguistico dei cimbri” all’art 27.<sup>29</sup>

Occorre precisare che, mentre nell’ordinamento alto atesino/sudtirolese i gruppi linguistici sono formalizzati attraverso il c.d. censimento etnico che opera quale premessa per l’esercizio del diritto di elettorato passivo e per il godimento di prestazioni sociali,

---

una Regione è riconosciuta dallo Stato nella scuola, nell’amministrazione e nella vita pubblica” e, nel comma 3°, che nelle Regioni abitate da più popolazioni, le istituzioni scolastiche devono essere organizzate in modo tale che ciascuna persona riceva i mezzi necessari per essere istruita nella propria lingua senza obbligo di apprendimento di una seconda lingua”. Anche nel testo in lingua tedesca non si fa riferimento al termine “*Minderheit*” ma a quello di “*Volkstamm*”, cui si associa la diversità di “*Nationalität*” e “*Sprache*” del cittadino oggetto della tutela (art. 19 – Alle Volksstämme des Staates sind gleichberechtigt, und jeder Volksstamm hat ein unverletzliches Recht auf Wahrung und Pflege seiner Nationalität und Sprache. Die Gleichberechtigung aller landesüblichen Sprachen in Schule, Amt und öffentlichem Leben wird vom Staate anerkannt. In den Ländern, in welchen mehrere Volksstämme wohnen, sollen die öffentlichen Unterrichtsanstalten derart eingerichtet sein, daß ohne Anwendung eines Zwanges zur Erlernung einer zweiten Landessprache jeder dieser Volksstämme die erforderlichen Mittel zur Ausbildung in seiner Sprache erhält).

<sup>25</sup> Si tratta dell’art. 4 Stat. (“In armonia con la Costituzione e i principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali – tra i quali è compreso quello della tutela delle *minoranze linguistiche locali* – nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, la regione ha la potestà di emanare norme legislative nelle seguenti materie [...]” e dell’art 98 Stat.: “Le leggi e gli atti aventi valore di legge della Repubblica possono essere impugnati dal Presidente della Regione o da quello della Provincia, previa deliberazione del rispettivo Consiglio, per violazione del presente Statuto o del principio di tutela delle *minoranze linguistiche tedesca e ladina*” (il corsivo è aggiunto).

<sup>26</sup> Questo il testo dell’art. 15: “La Provincia di Trento assicura la destinazione di stanziamenti in misura idonea a promuovere la tutela e lo sviluppo culturale, sociale ed economico della *popolazione ladina e di quelle mochena e cimbra* residenti nel proprio territorio, tenendo conto della loro entità e dei loro specifici bisogni” (il corsivo è aggiunto).

<sup>27</sup> Si veda il testo dell’art. 48, 3° comma: “Un seggio del Consiglio provinciale di Trento è assegnato al territorio coincidente con quello dei comuni di Moena, Soraga, Vigo di Fassa, Pozza di Fassa, Mazzin, Campitello di Fassa e Canazei, ove è insediato il *gruppo linguistico ladino-dolomitico di Fassa* [...]” (il corsivo è aggiunto).

<sup>28</sup> Così recita il testo dell’art. 92, 2° comma: “Parimenti gli atti amministrativi di cui al primo comma ritenuti lesivi del principio di parità tra *i cittadini di lingua italiana, ladina, mochena e cimbra*, residenti nella provincia di Trento, possono essere impugnati dinanzi al tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento da parte dei consiglieri regionali o provinciali e, in caso di provvedimenti dei comuni, anche da parte dei consiglieri comunali dei comuni delle località ladine, mochene o cimbre, qualora la lesione sia riconosciuta da un quinto del consiglio comunale” (il corsivo è aggiunto).

<sup>29</sup> Così prevede l’art. 27: “Possono svolgersi sessioni straordinarie riguardanti i diritti della *minoranza linguistica ladina, del gruppo linguistico dei mocheni e del gruppo linguistico dei cimbri*” (il corsivo è aggiunto).

nell'ordinamento trentino i gruppi linguistici non esistono in quanto tali, se non sotto forma dei gruppi consiliari linguistici in seno al Consiglio regionale. Sicché il riferimento alle minoranze quali gruppi linguistici nel contesto trentino può avere valore descrittivo ma privo di valenza giuridica. Medesima considerazione è da svolgere in merito al riferimento ai gruppi linguistici – peraltro non ulteriormente identificati – operato da altra fonte costituzionale quale lo Statuto speciale del Friuli Venezia Giulia verosimilmente in assonanza con lo Statuto precedentemente analizzato.<sup>30</sup>

Nell'ordinamento costituzionale italiano, pertanto, la denominazione non sempre segue un filo logico-sistematico coerente e costante ma, al di là della denominazione impiegata, il fenomeno al quale fanno riferimento le fonti richiamate è inequivocabilmente quello delle *minoranze autoctone*.

Non dissimili sono le conclusioni cui si perviene dopo una rapida ricognizione di fonti costituzionali di altri ordinamenti nei quali il fenomeno in parola fa parte della realtà tanto sociale quanto giuridica.

La terminologia usata in argomento fra gli stati membri dell'Unione Europea è varia nella forma ma omogenea nel merito.

La Costituzione della Bulgaria (1991) proibisce la discriminazione, fra l'altro in base alla “*ethnic self-identity*” (art. 6); quella della Croazia (1991) afferma che la Repubblica di Croazia si costituisce “as the nation state of the Croatian nation and the state of the members of *its national minorities*: Serbs, Czechs, Slovaks, Italians, Hungarians, Jews, Germans, Austrians, Ukrainians, Rusyns, Bosniaks, Slovenians, Montenegrins, Macedonians, Russians, Bulgarians, Poles, Roma, Romanians, Turks, Vlachs, Albanians and others who are its citizens and who are guaranteed equality with citizens of Croatian nationality and the exercise of their *national* rights in compliance with the democratic norms of the United Nations and the countries of the free world” (preambolo e art. 15).<sup>31</sup>

La Costituzione della Slovenia (1991), oltre alla tutela dell'uguaglianza<sup>32</sup>, prevede espressamente e specificamente la tutela delle “*Italian or Hungarian national communities*”.<sup>33</sup>

Nella Carta dei diritti e delle libertà fondamentali della Repubblica Ceca si citano, fra i parametri in ragione dei quali si proibisce la discriminazione in applicazione del principio di uguaglianza, “*national or social origin, membership in a national or ethnic minority*”

---

<sup>30</sup> Recita infatti l'art. 3 Stat. che “Nella Regione è riconosciuta parità di diritti e di trattamento a tutti i cittadini, qualunque sia il *gruppo linguistico* al quale appartengono, con la salvaguardia delle rispettive caratteristiche etniche e culturali” (il corsivo è aggiunto).

<sup>31</sup> L'art. 15 prevede che “Members of all *national minorities* shall have equal rights in the Republic of Croatia. Equality and protection of the rights of *national minorities* shall be regulated by the Constitutional Act which shall be adopted in the procedure provided for the organic law. Besides the general electoral right, the special right of the members of *national minorities* to elect their representatives into the Croatian Parliament may be provided by law. Members of all *national minorities* shall be guaranteed freedom to express their nationality, freedom to use their language and script, and cultural autonomy” (il corsivo è aggiunto).

<sup>32</sup> Così recita l'art. 14: “In Slovenia everyone shall be guaranteed equal human rights and fundamental freedoms *irrespective of national origin*, race, sex, language, religion, political or other conviction, material standing, birth, education, social status, disability or any other personal circumstance” (il corsivo è aggiunto).

<sup>33</sup> Si veda in proposito l'art. 11: “The official language in Slovenia is Slovene. In those municipalities where *Italian or Hungarian national communities* reside, Italian or Hungarian shall also be official languages”.

(art. 3) e l'intero Capitolo è dedicato a “*the rights of national and ethnic minorities*”<sup>34</sup> mentre nella Costituzione della Slovacchia la formula impiegata è di “*members of national minorities and ethnic groups living on the territory of the Slovak Republic*” nel preambolo, nel testo dell'art. 12<sup>35</sup> e delle disposizioni della Parte Quarta rubricata “The Rights of National Minorities and Ethnic Groups”.<sup>36</sup>

La Costituzione dell'Estonia (1992) fa riferimento a “*national minorities*”<sup>37</sup> come quella della Romania<sup>38</sup>, quella della Lettonia a “*ethnic minorities*” nel preambolo e nell'art. 114<sup>39</sup>, come quella della Lituania (1992) nell'art. 37<sup>40</sup> e della Polonia (1997)<sup>41</sup> Nell'ordinamento costituzionale della Finlandia la disciplina dell'art. 17 è più complessa:

---

<sup>34</sup> Si vedano i testi dell'art. 24 (“A person's affiliation with any *national or ethnic minority group* may not be to her detriment”) e dell'art. 25 (“**1.** Citizens who constitute a *national or ethnic minority* are guaranteed all-round development, in particular the right to develop, together with other members of the minority, their own culture, the right to disseminate and receive information in their native language, and the right to associate in national associations. Detailed provisions shall be set down by law. **2.** Citizens belonging to *national and ethnic minority groups* are also guaranteed, under the conditions set down by law: **a)** the right to education in their own language, **b)** the right to use their own language when dealing with officials, **c)** the right to participate in the resolution of affairs that concern *national and ethnic minorities*”, il corsivo è aggiunto).

<sup>35</sup> “**2.** Basic rights and freedoms on the territory of the Slovak Republic are guaranteed to everyone regardless of sex, race, color of skin, language, faith and religion, political, or other thoughts, national or social origin, *affiliation to a nation, or ethnic group*, property, descent, or any other status. No one may be harmed, preferred, or discriminated against on these grounds. **3.** Everyone has the right to freely decide on his nationality. Any influence on this decision and any form of pressure aimed at suppressing of anyone's nationality are forbidden. **4.** No one may be harmed in his rights for exercising of his basic rights and freedoms.

<sup>36</sup> Cfr. il testo dell'art. 33 (“Membership in any *national minority, or ethnic group*, must not be to anyone's detriment”), dell'art. 34 (“**1.** The comprehensive development of citizens belonging to *national minorities or ethnic groups* in the Slovak Republic is guaranteed, particularly the right to develop their own culture together with other members of the *minority or ethnic group*, the right to disseminate and receive information in their mother tongue, the right to associate in *national minority* associations, and the right to establish and maintain educational and cultural institutions. Details shall be laid down by law. **2.** In addition to the right to master the state language, citizens belonging to *national minorities, or ethnic groups*, also have, under conditions defined by law, a guaranteed **a)** right to education in their own language, **b)** right to use their language in official communications, **c)** right to participate in the decisions on affairs concerning *national minorities and ethnic groups*. **3.** The exercise of the rights of citizens belonging to *national minorities and ethnic groups* that are guaranteed in this Constitution may not lead to jeopardizing of the sovereignty and territorial integrity of the Slovak Republic, and to discrimination against its other inhabitants”), il corsivo è aggiunto.

<sup>37</sup> Si vedano l'art. 50 (“*National minorities* have the right, in the interests of national culture, to establish self-governing agencies under conditions and pursuant to procedure provided by the National Minorities Cultural Autonomy Act”) e l'art. 52, 3° comma (“The use of foreign languages, including the languages of *national minorities*, in state agencies and in court and pre-trial procedure shall be provided by law”), il corsivo è aggiunto.

<sup>38</sup> Così l'art. 6 (rubricato “the right to identity”): “1. The state recognizes and guarantees for members of the *national minorities* the right to preserve, develop, and express their ethnic, cultural, linguistic, and religious identity. **2.** The protective measures taken by the state to preserve, develop, and express the identity of the members of the *national minorities* shall be in accordance with the principles of equality and nondiscrimination in relation to the other Romanian citizens” (il corsivo è aggiunto).

<sup>39</sup> Questo il testo: “Persons belonging to *ethnic minorities* have the right to preserve and develop their language and their ethnic and cultural identity” (il corsivo è aggiunto).

<sup>40</sup> Così l'art. 37: “Citizens belonging to *ethnic communities* shall have the right to foster their language, culture, and customs” (il corsivo è aggiunto).

<sup>41</sup> Si veda l'art. 35: “1. The Republic of Poland shall ensure Polish citizens belonging to *national or ethnic minorities* the freedom to maintain and develop their own language, to maintain customs and traditions, and to develop their own culture. **2.** “*National and ethnic minorities* shall have the right to establish educational and cultural institutions, institutions designed to protect religious identity, as well as to participate in the resolution of matters connected with their cultural identity” (il corsivo è aggiunto). Da notare che in questo caso si fa riferimento anche all'identità religiosa.



il primo riferimento testuale è alle “*Finnish-speaking and Swedish-speaking populations*” e si introducono altresì principi di base per la tutela sia della popolazione indigena Sami, sia di “*Roma and other groups*”.<sup>42</sup>

La Costituzione della Spagna (1978) fa riferimento alle proprie “*nationalities*” ed altresì alle “*regions*”, soprattutto in connessione con il riconoscimento del rispettivo autogoverno territoriale.<sup>43</sup> Anche la Legge Fondamentale dell’Ungheria (2011), nella singolarità della propria impostazione, parla di “*nationalities*”, sia nel preambolo (“We proclaim that the nationalities living with us form part of the Hungarian political community and are constituent parts of the State”, sia nell’articolato, presumibilmente con l’intento di distinguere idealmente le minoranze dalla nazione ungherese, pur garantendone i diritti”.<sup>44</sup>

La ricognizione potrebbe continuare, ma con scarsi risultati aggiuntivi, con riguardo alle fonti costituzionali degli ordinamenti dell’Europa balcanica, le quali, peraltro – come del resto anche quelle dell’Europa centrale e orientale dei più recenti stati membri dell’Unione Europea – risentono molto dell’influenza di quelle (poche) dell’Europa occidentale e soprattutto delle fonti di diritto internazionale regionale (e, forse, in prospettiva, sovranazionale) che hanno segnato il paradigma normativo in materia<sup>45</sup>: il termine e il concetto di minoranza è indissolubilmente legato alle *minoranze autoctone*, i cui membri sono titolari della cittadinanza dello stato nel quale risiedono, che sono insediate da tempi risalenti su un proprio territorio tradizionale di riferimento, caratterizzate al proprio interno da una condivisione di lingua, molto spesso da un collegamento nazionale esterno (*kin state*), più raramente da una distinta professione religiosa. La configurazione delle minoranze linguistiche e nazionali quali minoranze

---

<sup>42</sup> Questo il testo: “The right of everyone to use his or her own language, either Finnish or Swedish, before courts of law and other authorities, and to receive official documents in that language, shall be guaranteed by an Act. The public authorities shall provide for the cultural and societal needs of the Finnish-speaking and Swedish-speaking populations of the country on an equal basis. The Sami, as an indigenous people, as well as the Roma and other groups, have the right to maintain and develop their own language and culture. Provisions on the right of the Sami to use the Sami language before the authorities are laid down by an Act. The rights of persons using sign language and of persons in need of interpretation or translation aid owing to disability shall be guaranteed by an Act”.

<sup>43</sup> In tal senso l’art. 2: “The Constitution is based on the indissoluble unity of the Spanish Nation, the common and indivisible homeland of all Spaniards; it recognizes and guarantees the right to selfgovernment of the *nationalities* and regions of which it is composed and the solidarity among them all”. Sotto il profilo linguistico e culturale, cfr. l’art. 3 (“Castilian is the official Spanish language of the State. All Spaniards have the duty to know it and the right to use it. 2. The other Spanish languages shall also be official in the respective Self-governing Communities in accordance with their Statutes. 3. The richness of the different linguistic modalities of Spain is a cultural heritage which shall be specially respected and protected”), il corsivo è aggiunto.

<sup>44</sup> Si veda l’art. XXIX (“1. *Nationalities* living in Hungary shall be constituent parts of the State. Every Hungarian citizen belonging to any nationality shall have the right to freely express and preserve his or her identity. *Nationalities* living in Hungary shall have the right to use their native languages and to the individual and collective use of names in their own languages, to promote their own cultures, and to be educated in their native languages. 2. *Nationalities* living in Hungary shall have the right to establish local and national self-governments. 3. The detailed rules relating to the rights of *nationalities* living in Hungary, *the nationalities*, the requirements for recognition as a *nationality*, and the rules for the election of the self-governments of *nationalities* at local and national level shall be laid down in a cardinal Act. A cardinal Act may provide that recognition as a *nationality* shall be subject to a certain length of time of presence and to the initiative of a certain number of persons declaring to be members of the *nationality* concerned”), il corsivo è aggiunto.

<sup>45</sup> Cfr. R. Toniatti, *La transizione costituzionale nei Balcani occidentali e il paradigma costituzionale europeo: il pluralismo delle fonti e delle identità*, in L. Montanari, R. Toniatti, J. Woelk (a cura di), *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani: Diritti e garanzie*, Trento, 2010, 337 ss.

autoctone corrisponde, di conseguenza, ad una figura paradigmatica e tipica.<sup>46</sup> La conferma proviene dalla ricognizione delle fonti costituzionali che, per quanto non risolutive, vanno al di là della mera registrazione della volontà storica del rispettivo organo costituente e contribuiscono a dare forma giuridica ad una realtà sostanziale che certamente differisce nei suoi tratti connotativi dalle comunità di immigrati, le cosiddette nuove o altre minoranze.

### 3. Diritti e interessi delle “altre” minoranze

I rilievi sin qui presentati inducono, dunque, a ritenere esclusa tanto l'applicabilità della Convenzione-quadro alle comunità di immigrati (anche solo in via indiretta), quanto un'interpretazione analogica della stessa di tipo espansivo (in quanto norme di natura speciale). Una conclusione non diversa può ritenersi derivare, altresì, dal quadro normativo costituzionale – là dove esistente – degli stati membri dell'Unione Europea e di altri stati dell'Europa orientale e balcanica.

Si consideri, nondimeno, che le fonti di diritto internazionale richiamate si rivolgono all'individuo in quanto tale, senza ulteriori qualificazioni, compresa la titolarità della cittadinanza degli stati membri. E anche la garanzia dei diritti fondamentali prestata dalle costituzioni nazionali è anch'essa applicabile, in via generale, agli individui, fatta eccezione per quei diritti – quali i diritti politici – la cui esclusione non integra una discriminazione irragionevole in ragione delle diversità oggettive (fra le quali la mancanza della cittadinanza).

Occorre anche aggiungere che le norme – internazionali ed interne – qui rilevanti sono concepite per offrire una tutela non già alle minoranze nazionali in quanto tali, se non secondo un enunciato di tipo ideale o simbolico, bensì agli individui “appartenenti a minoranze nazionali”: paradigmatico, in tal senso, è l'art. 1 della Convenzione-quadro, il quale – in coerenza con il Preambolo<sup>47</sup> – afferma la finalità di assicurare “la protezione delle minoranze nazionali” ma precisa, immediatamente, che la protezione *de qua* si esprime quale “protezione dei diritti e delle libertà delle persone appartenenti a queste minoranze” e ribadisce che essa “forma parte integrante della protezione internazionale

---

<sup>46</sup> Sulla differenziazione di fondo fra le minoranze autoctone e le “nuove” minoranze cfr., in senso conforme, F. Palermo e J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato cit.*, 26 ss.

<sup>47</sup> Nel Preambolo si afferma che “Gli Stati membri del Consiglio d'Europa e gli altri Stati firmatari della presente Convenzione-quadro, considerando che il fine del Consiglio d'Europa è di realizzare una unione più stretta tra i suoi membri al fine di salvaguardare e di promuovere gli ideali ed i principi che costituiscono il loro comune patrimonio; considerando che *uno dei mezzi di realizzare tale fine è la salvaguardia e lo sviluppo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*; [...] risolti a proteggere l'esistenza delle minoranze nazionali sui loro rispettivi territori; considerando che gli sconvolgimenti della storia europea hanno mostrato che la protezione delle minoranze nazionali è essenziale alla stabilità, alla sicurezza democratica ed alla pace del continente; considerando che una società pluralistica e veramente democratica deve non solo rispettare l'identità etnica, culturale, linguistica e religiosa di *ogni persona appartenente ad una minoranza nazionale*, ma anche creare delle condizioni adatte a permettere di esprimere, di preservare e di sviluppare questa identità [...] tenendo in considerazione la Convenzione di salvaguardia dei Diritti dell'uomo e delle Libertà fondamentali ed i suoi Protocolli, tenendo in considerazione gli impegni relativi alla *protezione delle minoranze nazionali* contenuti nelle convenzioni e dichiarazioni delle Nazioni Unite nonché nei documenti della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa, specialmente quello di Copenaghen del 29 giugno 1990; risolti a definire i principi da rispettare e le obbligazioni che ne derivano per assicurare, in seno agli Stati membri e agli altri Stati che diverranno Parti del presente strumento, *la protezione effettiva delle minoranze nazionali e dei diritti e delle libertà delle persone appartenenti a queste ultime* nel rispetto del primato del diritto, dell'integrità territoriale e della sovranità nazionale [...] (il corsivo è aggiunto).

dei diritti dell'uomo e, come tale, costituisce un settore della cooperazione internazionale".<sup>48</sup>

In altre parole, la Convenzione-quadro è ben lontana dal configurarsi come una protezione delle minoranze quali comunità, quali entità collettive, quali gruppi omogenei e si preoccupa, anzi, di tutelare la libertà di opzione degli individui e la rispettiva sfera di autodeterminazione anche rispetto alla dimensione collettiva di riferimento.<sup>49</sup>

Da questo punto di vista, le priorità di alcune comunità di immigrati sono destinate a rimanere disattese, in tanto in quanto esse siano concepite e non possano che configurarsi sotto forma di garanzia per il gruppo e non si identifichino con la rivendicazione dei diritti di libertà "classici" che, paradossalmente, sono proprio quelli più agevolmente fruibili per gli appartenenti alle comunità di immigrati. In tale prospettiva, più agevole potrebbe essere quella di fare leva sulla propria identità religiosa condivisa e sulla coincidenza fra norma sociale e norma religiosa e tentare di avviare una via negoziale con lo stato italiano al fine di concludere un'intesa ai sensi dell'art. 8 Cost. e acquisire una forma – non individuabile in astratto – di pluralismo giuridico consensuale.<sup>50</sup>

Anche questa circostanza, peraltro, contribuisce a segnare la distinzione fra minoranze autoctone e le altre minoranze, le quali hanno, almeno *prima facie*, un elemento distintivo ulteriore rispetto alle prime – inserite in un contesto tendenzialmente secolarizzato – e virtualmente idoneo a fornire uno strumento per gestire le diversità e circoscrivere gli spazi di discriminazione.

Occorre, dunque, rilevare in capo agli individui appartenenti alle comunità di immigrati la titolarità di una sfera generale di diritti fondamentali, non suscettibile di negazioni e contrazioni arbitrarie in via legislativa e amministrativa e comunque idonea a ricevere una tutela giudiziaria effettiva, che rientra a pieno titolo nell'ambito dei diritti fondamentali universali. Questi ultimi discendono tanto dal corpo normativo domestico degli stati quanto dall'attuazione delle obbligazioni di diritto internazionale (che, tecnicamente, non sono fonte di diritti individuali giustiziabili).

Giova anche riconoscere che, per quanto sopra argomentato, l'estensione alle comunità di non-cittadini delle garanzie di cui alla Convenzione-quadro non sono oggetto di alcuna esplicita obbligazione per gli stati contraenti.<sup>51</sup>

D'altronde, occorre porsi il quesito circa gli interessi reali degli immigrati, che non sono certo necessariamente coincidenti con quelli delle minoranze autoctone ma possono essere concepiti come tendenzialmente concentrati nell'area in senso lato culturale (o

---

<sup>48</sup> Questo il testo dell'art. 1: "La protezione delle minoranze nazionali e dei diritti e delle libertà delle persone appartenenti a queste minoranze forma parte integrante della protezione internazionale dei diritti dell'uomo e, come tale, costituisce un settore della cooperazione internazionale".

<sup>49</sup> In tal senso l'art. 3.1° comma della Convenzione-quadro: "Ogni persona appartenente ad una minoranza nazionale ha il diritto di scegliere liberamente di essere trattata o di non essere trattata come tale e nessun svantaggio deve risultare da questa scelta o dall'esercizio dei diritti che ad essa sono legati". Coerentemente, il comma 2° precisa che il suo effetto è di garantire una facoltà e non di imporre un'obbligazione e che la facoltà può essere esercitata anche a titolo individuale: "Le persone appartenenti a minoranze nazionali possono individualmente o in comune con altri esercitare i diritti e le libertà derivanti dai principi enunciati nella presente Convenzione-quadro". La disposizione è citata dall'*Explanatory Report* (punto 13) della Convenzione-quadro a sostegno dell'affermazione secondo la quale "It does not imply the recognition of collective rights. The emphasis is placed on the protection of persons belonging to national minorities, who may exercise their rights individually and in community with others (see Article 3, paragraph 2)".

<sup>50</sup> Sulla collocazione del tema nell'ambito della forma di stato culturalmente composto rinviamo a R. Toniatti, *La "Costituzione dello straniero" e la forma di stato: spunti e riflessioni*", in C. Murgia (a cura di), *Scritti in onore di Sara Volterra*, Torino, 2017, 1019 ss.

<sup>51</sup> Si rammenti, in proposito, la norma di cui all'art 2 della Convenzione-quadro ("Le disposizioni della presente Convenzione-quadro saranno applicate secondo buona fede, in uno spirito di comprensione e di tolleranza e nel rispetto dei principi di buon vicinato, di amichevoli relazioni e di cooperazione tra gli Stati").

culturale-religioso), come già sopra indicato, ovvero nell'area del lavoro e, soprattutto, delle prestazioni sociali.<sup>52</sup> In relazione a queste ultime è imprescindibile il riferimento alla legislazione regionale oltre che alla giurisprudenza costituzionale e amministrativa.<sup>53</sup> In proposito, anche con riguardo specifico alla dimensione regionale, non si potrebbe omettere il richiamo a un ulteriore atto di diritto internazionale che, per quanto vigente in un ambito ristretto di stati europei<sup>54</sup>, ci appare molto significativo in quanto idoneo a riconoscere e disciplinare un ambito materiale sicuramente rilevante per gli immigrati e per le comunità di immigrati, segnatamente la Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, promossa sempre dal Consiglio d'Europa (nel 1992) ed entrata in vigore nel 1997.

In base a tale riferimento normativo e dopo aver negato l'estensione *tout court* alle comunità di immigrati (e ai rispettivi appartenenti) dei diritti previsti per le minoranze autoctone (e ai rispettivi appartenenti), può proseguire il tentativo di configurare in positivo la sfera dei diritti dei primi, valorizzando come criterio di fondo il concetto di "partecipazione alla vita pubblica a livello locale" codificato dalla Convenzione *de qua* quale strumento primario del processo di integrazione degli stranieri, ipotizzato quale loro interesse primario.

Giova richiamare, pertanto, i contenuti della Convenzione in oggetto, in base alla ripartizione in un Capitolo A, relativo alla "libertà di espressione, di riunione e di associazione", un Capitolo B, concernente "organi consultivi volti a rappresentare i residenti stranieri a livello locale" e un Capitolo C, avente ad oggetto il "diritto di voto alle elezioni locali".

Per quanto concerne i diritti del Capitolo A, gli stati contraenti sono obbligati a "garantire ai residenti stranieri alle stesse condizioni che ai suoi cittadini" la libertà di espressione<sup>55</sup> e la libertà di riunione e di associazione.<sup>56</sup>

Non si tratta, a ben vedere, di meccanica iterazione di norme già rinvenibili nell'ordinamento in quanto l'esercizio di tali libertà è palesemente finalizzato all'associazione dei "residenti stranieri alle inchieste pubbliche, alle procedure di pianificazione ed agli altri processi di consultazione sulle questioni locali" (art. 4).

Il Capitolo B della Convenzione ha ad oggetto – sempre nella forma degli impegni assunti dagli stati contraenti "a vigilare affinché nessun ostacolo legale o di altra natura impedisca

---

<sup>52</sup> Per chiare indicazioni in materia rinviamo ancora una volta a F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 26 ss.

<sup>53</sup> Nella vasta letteratura sul tema cfr. M. Rosini, M. Tomasi, *Le legge regionale tra integrazione dei cittadini stranieri e "frantumazione" dei diritti sociali*, in *Diritti regionali*, 2020, 418 ss.; E. Rossi, F. Biondi Dal Monte, M. Vrenna (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, 2013; L. Ronchetti (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Milano, 2012; F. Biondi Dal Monte, *I diritti sociali degli stranieri tra frammentazione e non discriminazione. Alcune questioni problematiche*, in *Istituzioni del federalismo*, 2008, 557 ss.; in prospettiva comparata, cfr. D. Strazzari, *Federalismo e immigrazione. Un'indagine comparata*, Napoli, 2020.

<sup>54</sup> Il trattato è stato ratificato, infatti, soltanto da nove stati (fra i quali l'Italia – con legge n. 203 del 4 marzo 1994 di autorizzazione alla ratifica e ordine di esecuzione – che ha dichiarato l'inapplicabilità del Capitolo C concernente il diritto di voto alle elezioni locali) e sottoscritto da altri quattro.

<sup>55</sup> Questo il testo dell'art. 3, lett. a: "il diritto alla libertà di espressione; tale diritto comprende la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza l'interferenza delle Autorità pubbliche ed a prescindere da considerazioni relative alle frontiere. Il presente articolo non impedisce agli Stati di assoggettare le imprese di radio-trasmissione, di televisione o di cinema ad un regime di autorizzazione".

<sup>56</sup> Questo il testo dell'art. 3, lett. b: "il diritto alla libertà di riunirsi pacificamente, ed alla libertà di associazione, compreso il diritto di fondare sindacati assieme ad altri, e di affiliarsi a sindacati per la difesa dei propri interessi. In particolar modo, il diritto alla libertà di associazione implica il diritto per i residenti stranieri, di creare le loro associazioni locali a fini di assistenza reciproca, di conservazione e di espressione della loro identità culturale o di difesa dei loro interessi riguardo a questioni di competenza della collettività locale, nonché il diritto di aderire ad ogni associazione".

alle collettività locali che hanno nei loro rispettivi territori un numero significativo di residenti stranieri” – di “creare organi consultivi o di adottare altre disposizioni appropriate a livello istituzionale per: i) provvedere ai collegamenti tra esse ed i predetti residenti; ii) fornire un’istanza per il dibattito e la formulazione delle opinioni, degli auspici e delle preoccupazioni dei residenti stranieri sui temi della vita politica locale che li concernono da vicino, comprese le attività e le responsabilità della collettività locale interessata; iii) promuovere la loro integrazione generale nella vita della collettività”.

Il testo va anche oltre, nel senso di superare una certa episodicità delle istanze di partecipazione già indicate e di prevedere l’impegno ad “incoraggiare ed agevolare la costituzione di determinati organi consultivi o l’attuazione di altre adeguate disposizioni a livello istituzionale al fine di una adeguata rappresentanza dei residenti stranieri nelle collettività locali che hanno nel proprio territorio un numero significativo di residenti stranieri”. Si tratta, pertanto, di istituzioni e procedure stabili, collegate non solo alla partecipazione ma anche alla rappresentanza degli stranieri residenti. E tale rappresentanza può configurarsi sia come manifestazione del voto individuale diretto dei residenti stranieri, sia anche in forma di rappresentanza di tipo comunitario e corporativo attraverso la nomina da parte delle “varie associazioni di residenti stranieri”, come specificato dall’art. 5, comma 2°.

La terza parte della Convenzione – il Capitolo C, non applicabile in Italia – prevede la concessione del solo diritto di voto o anche del diritto di elettorato passivo “alle elezioni locali ad ogni residente straniero, a condizione che questi soddisfi le stesse condizioni prescritte per i cittadini ed inoltre che abbia risieduto legalmente ed abitualmente nello Stato in questione nei cinque anni precedenti le elezioni”.

Le forme di partecipazione civica degli stranieri residenti, secondo un grado di intensità crescente – dall’esercizio delle libertà fondamentali di espressione, riunione ed associazione, alla manifestazione di opinioni in relazione ad eventi e prospettive di interesse comune connesso alla stabilità della residenza, alla rappresentanza nelle istituzioni locali – configurano probabilmente una sfera di diritti particolarmente prossima agli interessi degli appartenenti alle comunità di immigrati.

È rilevante osservare, anche simbolicamente, come sia proprio la partecipazione civica, per la cura dei propri interessi così come degli interessi della collettività territoriale, a rappresentare un’area di tutela condivisa fra minoranze autoctone e altre minoranze: anche l’art. 15 della Convenzione-quadro, infatti, stabilisce che gli stati contraenti “si impegnano a creare le condizioni necessarie alla partecipazione effettiva delle persone appartenenti a delle minoranze nazionali alla vita culturale, sociale ed economica, nonché agli affari pubblici, in particolare a quelli che le riguardano”.

#### 4. Conclusioni

La riflessione sin qui svolta ha avuto ad oggetto il fenomeno delle minoranze – che è fenomeno planetario – studiato nella prospettiva della sua declinazione articolata nel contesto sociale e giuridico della tradizione europea.

La dinamica del riconoscimento, tutela e promozione del fenomeno delle minoranze linguistiche e nazionali è stata problematica, difficile e graduale, in quanto percepita – in origine e ancora per un lungo periodo – come incompatibile con i connotati costitutivi dello stato nazionale e la sua stabilità, almeno in taluni contesti di nazionalismo dilagante, e si presenta ancora come incerta.<sup>57</sup> Nondimeno, può ritenersi essersi consolidato un

---

<sup>57</sup> Cfr. in proposito R. Toniatti, *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, cit. 273 ss.

diritto costituzionale delle minoranze, sviluppatosi con continuità a partire soprattutto a partire dagli anni '90 del secolo scorso, soprattutto al fine di gestire il conflitto etnico negli ordinamenti nei quali, sgretolatosi il fattore aggregativo ideologico, hanno fatto di nuovo apparizione tanto la tentazione del nazionalismo della maggioranza quanto l'autenticità e la consapevolezza delle identità particolari.

Proprio in ragione degli sviluppi da ultimo richiamati si è venuto configurando, dunque, un diritto internazionale regionale delle minoranze, espresso soprattutto dalla Convenzione-quadro del Consiglio d'Europa che contribuisce, verosimilmente, ad integrare il costituzionalismo *mainstream* europeo del terzo millennio, insieme a fonti di *soft law* e a *good practices* di alcuni stati. Giova porre in evidenza come la tradizione europea sia riuscita a salvaguardare il proprio approccio individuale alla tutela dei diritti agli appartenenti alle minoranze *de quibus*, senza accedere a forme di tutela comunitaria e di gruppo.

Ma, se quello testé richiamato ne rappresenta la manifestazione tipica nello scenario storico europeo, il fenomeno delle minoranze si articola in realtà in una pluralità di figure, fra le quali giova menzionare – accanto alle minoranze nazionali e linguistiche, talvolta definite altresì come etniche per sottolineare un fattore di alterità rispetto alla maggioranza – anche le minoranze religiose e politiche, nonché quelle di identità di genere, in rapporto alle quali occorre fare riferimento a corpi normativi propri e distinti, in ragione delle differenziazioni caratterizzanti ciascuna minoranza, al di là della circostanza dell'essere minoranza.

In questo contesto, è venuta sviluppandosi anche un'altra figura di minoranza, anch'essa classificabile secondo una pluralità di criteri, che può essere ascritta ad una dimensione unitaria quale “minoranza di immigrati”, alla quale talvolta si fa riferimento con la formula di “nuove” minoranze.

L'aggettivazione può far sorgere il dubbio sul fatto che si tratti di minoranze che si aggiungono a quelle autoctone, protagoniste dello sviluppo normativo di riconoscimento e garanzia sin qui enunciato, sì che le norme ricavabili possano essere applicate anche alle nuove minoranze. In tal senso, la minoranza di immigrati si porrebbe in rapporto di *species* rispetto al *genus* delle minoranze autoctone (nazionali e linguistiche); laddove, a nostro giudizio, si tratta invece, in entrambi i casi, di *species* distinte all'interno del *genus* del fenomeno minoritario, ossia della minoranza *tout court*, identificate in ragione della rispettiva distinzione e alterità, sulla base di una pluralità di criteri, rispetto alla maggioranza.

Il criterio della maggioranza si pone quale criterio distintivo di base fra l'una e l'altra minoranza e tuttavia giova precisare che esso non si risolve nel dato formale di per sé in quanto il possesso della cittadinanza è in realtà da leggere come una combinazione del binomio del fattore tempo e territorio, connesso alla continuità della presenza e dell'insediamento di quel segmento di popolazione in un ambito territoriale determinato. La minoranza, infatti, può essere risultata tale dalla mobilità nel tempo dei confini degli stati nazionali piuttosto che di quella propria.<sup>58</sup> Tanto è vero che neppure l'acquisizione della cittadinanza da parte degli immigrati, anche delle generazioni successive alle prime, potrebbe essere titolo per la rivendicazione – individuale e/o collettiva – dello *status* di appartenenti ad una nuova minoranza cui applicare la disciplina predisposta per le minoranze autoctone.

Da qui la necessità di individuare – eventualmente anche *de jure condendo* – una disciplina corrispondente alla specificità degli interessi, delle esigenze e delle aspettative

---

<sup>58</sup> Del tutto indicativo in proposito è l'art. 16 della Convenzione-quadro, alla stregua del quale “le Parti si astengono dal prendere misure che, modificando le proporzioni della popolazione in un'area geografica ove risiedono persone appartenenti a minoranze nazionali, hanno per scopo di attentare ai diritti ed alle libertà derivanti dai principi enunciati nella presente Convenzione-quadro”.



di questa minoranza, che è “nuova” in senso cronologico, in quanto la sua configurazione è più recente (almeno in alcuni ordinamenti, come quello italiano), ma che in realtà è “altra” in quanto dotata di caratteri propri che non la rendono assimilabile alle minoranze nazionali e linguistiche.

Un terreno comune, probabilmente riconducibile in realtà al *genus* “minoranza” *tout court* è stato individuato nella prospettiva dell’integrazione nel contesto unitario e nella conseguente valorizzazione della partecipazione civica sia alla tutela dei propri interessi sia anche alla definizione dell’interesse generale. In tal senso, come si è messo in evidenza, coincide l’approccio prescrittivo delle due Convenzioni del Consiglio d’Europa.

Il concetto di integrazione, nondimeno, è ben lontano dall’essere chiaro ed univoco: nel caso delle minoranze autoctone, la Convenzione-quadro esclude espressamente la legittimità di politiche di assimilazione, mentre la Convenzione sulla partecipazione dello straniero nulla dice in proposito, salvo enfatizzare – anche nel preambolo – il valore dell’integrazione (concetto, peraltro, di per sé generico e non sempre distinguibile dall’assimilazione, di certo quanto alla condivisione dei valori costituzionali posti a fondamento della convivenza).<sup>59</sup>

Un tale inquadramento sistematico rappresenta una sollecitazione ad essere selettivi nell’individuazione delle norme vigenti. Tale operazione, probabilmente, non risulterebbe eccessivamente complicata.

Nella Convenzione-quadro, infatti – come peraltro già suggerito –, sono proclamati alcuni principi di portata costituzionale e d’ordine generale i quali, proprio in quanto tali, possono essere considerati vigenti anche con riguardo alle comunità di immigrati e ai loro appartenenti. Ad esempio, così può dirsi a proposito dell’art. 6 della Convenzione-quadro, secondo il quale “le Parti si preoccuperanno di promuovere lo spirito di tolleranza ed il dialogo interculturale, e di adottare delle misure efficaci per favorire il rispetto e la comprensione reciproci e la cooperazione tra tutte le persone che vivono sul loro territorio, quale che sia la loro identità etnica, culturale, linguistica o religiosa, specialmente nei settori dell’educazione, della cultura e dei mezzi di comunicazione di massa” e “le Parti si impegnano ad adottare tutte le misure appropriate per proteggere le persone che potrebbero essere vittime di minacce o di atti di discriminazione, di ostilità o di violenza in ragione della loro identità etnica, culturale, linguistica o religiosa”.

Già più problematica sarebbe l’applicazione automatica alle comunità di immigrati, senza la verifica della compatibilità con l’ordine pubblico costituzionale, del diritto all’identità culturale dell’art. 5 della Convenzione-quadro, secondo il quale “le Parti si impegnano a promuovere le condizioni adatte a permettere alle persone appartenenti a minoranze nazionali di conservare e sviluppare la loro cultura, nonché di preservare gli elementi essenziali della loro identità, cioè la loro religione, la loro lingua, le loro tradizioni ed il loro patrimonio culturale.

Ancora meno agevole sarebbe la configurazione di un diritto delle “altre” minoranze all’uso della lingua, nell’ampia accezione ricavabile dall’art. 10 della Convenzione-quadro, il cui primo comma prevede “il diritto di utilizzare liberamente e senza ostacoli la propria lingua minoritaria in privato come in pubblico, oralmente e per iscritto”. L’eccezione è naturalmente rappresentata dal diritto alla comprensione degli atti di imputazione nel corso di un processo, disposto dalla Convenzione-quadro in forma

---

<sup>59</sup> Ricordiamo che l’art. 5, 2° comma della Convenzione-quadro precisa che “senza pregiudizio delle misure prese nel quadro della loro politica generale d’integrazione, le Parti si astengono da ogni politica o pratica tendente ad una assimilazione contro la loro volontà delle persone appartenenti a delle minoranze nazionali e proteggono queste persone contro ogni azione diretta ad una tale assimilazione”.

probabilmente pleonastica in quanto già previsto dal codice.<sup>60</sup> Il problema, se mai, si pone nella valutazione di una garanzia alla comprensione giuridica – e non solo linguistica – delle imputazioni attraverso il ricorso agli esperti culturali nel processo.<sup>61</sup>

La materia, in sintesi, richiede non solo una lettura selettiva della Convenzione-quadro per valutare se e in quale misura sue singole disposizioni riflettano valori costituzionali universali e di portata generale e di conseguenza rechino norme che possano essere portatrici di un contenuto applicabile anche alle “nuove” minoranze. Per il resto, la via appropriata è quella dell’immissione nell’ordinamento di norme che riflettano gli interessi specifici delle “altre” minoranze, nella prospettiva di una integrazione partecipativa.

---

<sup>60</sup> Così l’art. 10, 3° comma: “Le Parti si impegnano a garantire il diritto di ogni persona appartenente ad una minoranza nazionale di essere informata, nel più breve termine, e in una lingua che ella comprende, delle ragioni del suo arresto, della natura e della causa dell’accusa portata contro di lei, nonché di difendersi in quest’ultima lingua, se necessario con l’assistenza gratuita di un interprete”.

<sup>61</sup> Sui problemi connessi, anche in relazione al fenomeno dei reati culturalmente orientati legati in buona misura all’immigrazione, si rinvia a I. Ruggiu, *Il giudice antropologo. Costituzione e tecniche di composizione dei conflitti multiculturali*, Milano, 2016.

# *The Nexus of Old and New Minorities: Beyond a Janus-Faced Perspective*

**Roberta Medda-Windischer**

*What's in a name? That which we call a rose  
By any other word would smell as sweet*

— William Shakespeare

## *1. Introduction*

Cultural diversity in Europe resulting from internal and international migration has increased in recent decades and will undoubtedly continue to do so. Although economic actors and decision-makers generally recognize that large immigrant communities constitute a useful contribution to the labour force and have a positive impact on the demographic structure of a steadily ageing population, their presence nonetheless poses manifold challenges in the spheres of integration, cultural differences, protection of individual and group rights, and preservation of social cohesion and unity. Accordingly, most European states have been searching for models and policies to accommodate diversity claims and integrate minority groups stemming from migration. The adoption of such models and policies is considered to be an important and urgent strategy aimed not only at accommodating diversity, but also at guaranteeing an adequate level of social cohesion and prosperity<sup>1</sup>.

This chapter addresses these issues by bridging two fields of research: minorities and migration. Studying the nexus between ‘old’ and ‘new’ minority groups is not an obvious task, since so far these topics have been studied in isolation from one another. In other terms, these topics have been often dealt through a Janus-faced perspective whereas they are two sides of the same coin. Looking at the interactions and linkages between old and new minorities is an important task for research in Europe, where many states have established systems of rights for ‘old’ minority groups but have not yet developed sound and coherent policies for the inclusion of new minority groups originating from migration. This does not mean that the implementation of systems of protection established for old minorities are flawless or without problems. For old minorities, however, there are well-established policies that can be taken as efficient examples, whereas for new minorities these models or references are still missing and those that are mostly discussed—ranging from assimilatory to multiculturalist models—are heavily criticized<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>On this point, see the seminal study by Robert Putnam, *Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community* (New York: Simon & Schuster, 2001); and also Dietlind Stolle, Stuart Soroka and Richard Johnston, “When Does Diversity Erode Trust? Neighborhood Diversity, Interpersonal Trust and the Mediating Effect of Social Interactions”, *Political Studies* 56 (2008), pp. 57-75; Alejandro Portes and Erik Vickstrom, “Diversity, Social Capital, and Cohesion”, *Annual Review of Sociology* 37 (2011), pp. 461-479.

<sup>2</sup> See Will Kymlicka, *Multiculturalism: Success, Failure, and the Future* (Washington DC: Migration Policy Institute, 2012); eds. Steven Vertovec and Susanne Wessendorf, *The Multiculturalism Backlash: European Discourses, Policies and Practices* (London: Routledge, 2010); eds. Varun Uberoi and Tariq Modood, *Multiculturalism Rethought: Interpretations, Dilemmas and New Directions* (Edinburgh: Edinburgh University Press, 2015); Christian Joppke, *Is Multiculturalism Dead?* (Cambridge-Malden: Polity Press, 2017).

The relationship between old and new minorities, especially their rights and duties, has particular significance in international and European law because it is linked to the discussion on the definition of ‘minorities’. In fact, in an international instrument, any reliance on the notion of ‘minorities’, as for instance in Article 2 TEU (Lisbon consolidated version, 2008), or of ‘national minority’, as in Article 21 of the EU Charter of Fundamental Rights (2000), should not be subject to diverse interpretations in different member states. Moreover, insofar as the notion of the rights of minorities is relied upon in future EU accession processes—as it should, according to the criteria defined by the Copenhagen European Council of June 1993—the understanding of the concept of minority is essential and should be clarified<sup>3</sup>.

This chapter explores the possibility of devising a common but differentiated set of rights and obligations for old and new minority groups: a catalogue of rights that can be demanded by, and granted to, different minority groups. This implies that the scope of application of the international legal instruments pertaining to minority rights, traditionally applied to old minorities only, can be simultaneously extended to old and new minority groups.

The chapter is structured around two major parts. The first part focuses on the alleged dichotomy between old and new minorities, their similarities and differences, especially in terms of rights and claims. This part also focuses on the potential extension of the scope of application of international instruments for the protection of minorities, such as the Framework Convention for the Protection of National Minorities (FCNM), to include new minorities as well.

The second part investigates the type of protection that old and new minorities are entitled to and how it is possible to develop a common but differentiated system of protection for these two typologies of minorities. In other words, what are the elements and factors that determine the rights and legitimate claims that old and new minorities can respectively demand? If it is certain that fundamental human rights and liberties must be accorded to all human beings, and that these rights are universal, it is less clear what the state’s specific obligations are towards persons belonging to historical minorities and new minority groups stemming from migration. These obligations are even less clear when connected to claims on the state to adopt special measures to ensure appropriate conditions for the preservation and development of group identity that go beyond what follows from universal human rights.

## *2. The Alleged Dichotomy between Old and New Minorities*

In almost all European countries, there are communities whose members have a distinct language, culture, or religion as compared to the rest of the population. They have often become minorities through the redrawing of international borders, having seen the sovereignty of the territories where they live shift from one country to another. Among these communities there are also ethnic groups that, for various reasons, have not achieved statehood of their own, and have now become part of a larger country (or several

---

<sup>3</sup> See Will Kymlicka, *Multiculturalism: Success, Failure, and the Future* (Washington DC: Migration Policy Institute, 2012); eds. Steven Vertovec and Susanne Wessendorf, *The Multiculturalism Backlash: European Discourses, Policies and Practices* (London: Routledge, 2010); eds. Varun Uberoi and Tariq Modood, *Multiculturalism Rethought: Interpretations, Dilemmas and New Directions* (Edinburgh: Edinburgh University Press, 2015); Christian Joppke, *Is Multiculturalism Dead?* (Cambridge-Malden: Polity Press, 2017).

countries). These are the so-called ‘old minorities’ or ‘sub-state nations’<sup>4</sup>. In many, but not all cases, their co-ethnics may be numerically or politically dominant in another state, which they therefore regard as their ‘external national homeland’ or kin-state.

Similar to the case of old minorities, in most European countries there are groups formed by individuals and families who have left their original homelands to emigrate to other countries: these are the so-called ‘new minorities’<sup>5</sup>. In most cases, their motivations are economic, although political factors play an increasingly important role as well. New minorities thus consist of migrants and refugees, and their descendants, who are living in a country other than that of their origin, on a basis that is more than merely transitional. Their reasons for migrating encompass a wide range of situations, ranging from acute refugee situations to economic migrants and their family members.

It must be acknowledged that the term ‘new minorities’ is subject to difficulties and criticism, not only because, as in the case of ‘old minorities’, it encompasses an enormous variation of situations, but also because it seems to imply that migrants and individuals with a background of migration are in a ‘minority’ position, such that their status is ‘minoritized’. On the contrary, the term underlines the diversity accompanying these individuals and groups, which requires protection and promotion, if so desired by them. The use of the term is intended to refer to ‘distinct’ groups and by no means implies a weakening of their status. It aims indeed to offer additional legal tools with which to respond to their specific needs for protection<sup>6</sup>. Moreover, the term ‘new minorities’ is broader than the term ‘migrants’, as it encompasses not only the first generation of migrants, but also their descendants, extending so as to include second and third generations of individuals with a background of migration, many of whom have been born in the country of immigration and who cannot objectively or subjectively be subsumed under the category of ‘migrants’.

According to Walzer, immigrants are regarded as having chosen to leave their original cultures, with the awareness that the success of their decisions depends upon integrating into the mainstream of their new societies<sup>7</sup>. In such cases, ethnic diversity arises from the voluntary decisions of individuals or families to uproot themselves and join another society. In contrast, Walzer argues, most old minorities remain focused on their historic homelands. These groups find themselves in a minority position not because they have uprooted themselves from their homeland, but because usually their homeland has been incorporated within the boundaries of a larger state. In most cases, this incorporation was involuntary, resulting from conquest, colonization, or the ceding of territory from one imperial power to another. Under these circumstances, it is argued, minorities are rarely satisfied with models based on non-discrimination, individual rights, and eventual integration. As proposed by Walzer, they desire ‘national liberation’ (i.e. some form of

---

<sup>4</sup> On nations and groups, see, Benedict Anderson, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism* (London: Verso, 1983); Rogers Brubaker, *Ethnicity without Groups* (Harvard: Harvard University Press, 2004); Joseph Marko, “Law and Sociology: From Constructivist and Interpretative Turn”, in *Human and Minority Rights Protection by Multiple Diversity Governance*, ed. Joseph Marko, asst. ed. Sergiu Constantin (London: Routledge, 2019), pp.138-177.

<sup>5</sup> On old and new minorities, see eds. Roberta Medda-Windischer, Caitlin Boulter and Tove H. Malloy, *Extending Protection to Migrant Populations in Europe. Old and New Minorities* (London: Routledge, 2019); Roberta Medda-Windischer, “Integration of New and Old Minorities: Beyond a Janus-faced Perspective”, *EYMI 14* (2017), pp.3-36; Roberta Medda-Windischer, “New Minorities, Old Instruments? Diversity Governance from the Perspective of Minority Rights”, *New and Old Minorities: Foes or Allies? Opportunities, Challenges and Synergies, Migration Letters 13(2) (Special Issue)* (2016), pp. 178-192.

<sup>6</sup> See ACFC, *The Framework Convention: a Key Tool to Managing Diversity through Minority Rights*, Thematic Commentary no. 4 (Strasbourg: Council of Europe, 2016).

<sup>7</sup> Michael Walzer, “Pluralism: A Political Perspective”, in *The Rights of Minority Cultures*, ed. Will Kymlicka (Oxford: Oxford University Press, 1995), pp. 139-154.

collective self-government) in order to ensure the continued development of their distinct culture. This differentiation could be called into question, however, largely because it is debatable whether migrants have truly made a voluntary ‘choice’ to migrate. This applies not only to refugees or those fleeing from wars or natural disasters, but also to ‘labour migrants’ escaping from economic distress.

In contemporary societies, it is beyond debate that cultural, linguistic, and religious diversity – particularly the diversity stemming from migration and diasporas – has increased and will continue to do so in the future. This development has therefore generated an urgent need for new forms of accommodating diversity while preserving social cohesion, or in other terms, it has raised the question of how to recognize minority rights while maintaining the bonds of ethnically diverse societies<sup>8</sup>. As seen earlier, these issues are closely intertwined with the inclusion in the labour market as a crucial aspect of the process of integration<sup>9</sup>.

Against this background, one must address the question of whether it would be conceptually meaningful and beneficial in today’s increasingly diverse societies to extend the policies and rights traditionally conceived for old, historical minorities, such as those detailed in the FCNM, to new minorities originating from migration. Widening the scope of minority rights, though not necessarily widening every criterion, to include the so-called ‘new minorities’ would fill a still existing gap. Especially in terms of rights related to identity and diversity, most international instruments on migrants’ rights contain only weak, ambivalent references<sup>10</sup>. With the caveats seen earlier on the old minorities’ systems of protection, extending established and well-tested policies for ‘old’ minorities to ‘new minorities’ could be a decisive step forward, as many European states have not yet developed sound instruments for the inclusion of ‘new’ minorities.

Before entering into the debate of whether old and new minority groups can be subsumed under a common, though differentiated, system of protection, it is important to add some observations on the differences and commonalities between old and new minorities.

---

<sup>8</sup> See, Joseph Marko, “The Law and Politics of Diversity Management: A Neo-Institutional Approach”, EYMI 6 (2009), pp. 251-280; Bhikhu Parekh, “Integrating Minorities in a Multicultural Society”, in European Citizenship, Multiculturalism, and the State, eds. Ulrich Klaus Preuss and Ferran Requejo (Baden-Baden: Nomos, 1998), pp. 67-86; Tove H. Malloy, “Conceptualizing Democratic Diversity Management for Multicultural Societies: Theories of Society and Law”, EYMI 6 (2009), pp. 281-306; Christian Joppke, *The Role of the State in Cultural Integration: Trends, Challenges, and Way Ahead* (Washington DC: Migration Policy Institute, 2012); Fiona Barker, *Nationalism, Identity and the Governance of Diversity. Old Politics, New Arrivals* (London: Palgrave Macmillan, 2015).

<sup>9</sup> CoE, FCNM, Explanatory Report, at <<http://conventions.coe.int>>, para. 49 on Art. 6 FCNM; ACFC, “The Framework Convention: a Key Tool to Managing Diversity through Minority Rights”, Thematic Commentary no. 4, 2016; OSCE, High Commissioner on National Minorities, “Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies and Explanatory Note”, November 2012; EU, Communication from the Commission, “A Common Agenda for Integration: Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union”, 1 September 2005, COM(2005) 389 final. On integration, see also Han Entzinger, “The Dynamics of Integration Policies: A Multidimensional Model”, in *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics - Comparative European Perspective*, eds. Ruud Koopmans and Paul Statham, (Oxford: Oxford University Press, 2000), pp. 97-118; Dora Kostakopoulou, Sergio Carrera and Moritz Jesse, “Doing and Deserving: Competing Frames of Integration in the EU”, in *Illiberal Liberal State: Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, eds. Elspeth Guild, Kees Groenendijk and Sergio Carrera, (Farnham: Ashgate, 2009), pp. 167-186; Elizabeth Collett and Milica Petrovic, *The Future of Immigrant Integration in Europe: Mainstreaming Approaches for Inclusion* (Brussels: Migration Policy Institute, 2014); Alexandra Xanthaki, “Against Integration, for Human Rights”, *The International Journal of Human Rights* 20(6) (2016), pp. 815-838.

<sup>10</sup> See UN 1990 International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families; CoE 1977 Convention on the Legal Status of Migrant Worker; EU 2000 Directive on the Status of Third-country National who are Long-term Residents.

First, a crucial issue in discussing minority protection is that the claims of minorities—old and new minorities alike—are often perceived as a challenge and antagonistic to the traditional model of homogeneous nation states because both groups seek to increase, within this model, opportunities to express their identities and diversities at individual and group levels. Moreover, old minorities and new groups stemming from migration are often perceived as foreigners in the state where they live. Members of historical and new minorities are seen as loyal to their kin-state or to the original state whose citizens they are and to whose sovereign they belong, as long as they are not absorbed into the national body through assimilation.

Second, historically, new minorities stemming from migration have reacted very differently to dominant majority societies than historical minorities have. Unlike historical minorities, whose cultural traditions may pre-date the establishment of the state that their members are now citizens of, in general few migrant groups object to the requirement that they must learn the official language of the host state as a condition of citizenship<sup>11</sup>, or that their children must learn the official language in school. Migrants usually accept that their chances in life and those of their children depend largely on participation in mainstream institutions operating in the majority language<sup>12</sup>.

Third, with regard to new minorities (though this also applies to a certain extent to traditional minorities, especially in the case of mixed marriages), problems related to the integration of second and third generations can be quite acute. The children of second and third generations are in fact subject to the decisions taken by their parents, and their living between two cultures and languages can be perceived either as an enriching experience or, often, as an excessive burden. This is due to the fact that in many instances the second and third generations of migrants' descendants have less cultural distance from the host society than their parents, but they have not reached a satisfactory degree of integration from a socio-economic viewpoint. In contrast to their parents, their expectations are as high as those of their 'peers' without a migration background, and, consequently, the risk of frustration with and alienation from mainstream society may be very high<sup>13</sup>.

As mentioned earlier, in the current discussion on minorities and diversity, there is an ongoing debate about whether the scope of application of international treaties pertaining to minorities that are usually applied to historical, old minorities can be extended to new minority groups stemming from migration<sup>14</sup>. The positions in this regard are extremely

---

<sup>11</sup> See Ricky van Oers, *Deserving Citizenship: Citizenship Tests in Germany, the Netherlands and the United Kingdom* (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2014).

<sup>12</sup> Will Kymlicka, *Politics in the Vernacular, Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship* (Oxford: Oxford University Press, 2001), pp. 152-172.

<sup>13</sup> See Richard Alba and Jennifer Holdaway, *The Children of Immigrants at School: A Comparative Look at Integration in the United States and Western Europe* (New York: New York University Press, 2013); Catherine Wihtol de Wenden, "Second Generations: Citizenship and Transnationalism", *Mondi Migranti* 2 (2015), pp. 7-31.

<sup>14</sup> Rainer Hofmann, "The Impact of International Norms on the Protection of National Minorities in Europe: The Added Value and Essential Role of the Framework Convention for the Protection of National Minorities", Council of Europe Document DH-MIN(2006)18, 2006; Will Kymlicka, *Multicultural Odysseys: Navigating the New International Politics of Diversity* (Oxford: Oxford University Press, 2007); Roberta Medda-Windischer, *Old and New Minorities. Reconciling Diversity and Cohesion* (Baden-Baden: Nomos Publisher, 2009); Roberta Medda-Windischer, Caitlin Boulter and Tove H. Malloy (eds.), *Extending Protection to Migrant Populations in Europe. Old and New Minorities*, op.cit. note 5; Roberta Medda-Windischer, "New Minorities, Old Instruments? Diversity Governance from the Perspective of Minority Rights", op. cit. note 5; Roberta Medda-Windischer, "Integration of New and Old Minorities: Beyond a Janus-faced Perspective", op. cit. note 5; Christian Joppke, "Minority Rights for Immigrants? Multiculturalism versus Antidiscrimination", *Israel Law Review* 43(49) (2010), pp. 49-66; Kristin Henrard, "An E.U. Perspective on New Versus Traditional Minorities: On Semi-inclusive Socio-Economic

diversified: among states, some have adopted rather narrow views, firmly opposing the extension of minority provisions to new minorities<sup>15</sup>, and others have instead pragmatically applied some provisions to new groups<sup>16</sup>.

Most international bodies dealing with minorities have adopted an open approach, especially the Advisory Committee on the Framework Convention (ACFC)<sup>17</sup>, the European Commission for Democracy Through Law<sup>18</sup>, the UN Human Rights Committee<sup>19</sup>, the UN Working Group on Minorities<sup>20</sup>, and the OSCE High Commissioner on National Minorities, which has extended its mandate to new minority groups stemming from migration<sup>21</sup>.

A state's broad margin of discretion as to the beneficiaries of minority protection, which can include or exclude some groups, stems largely from the fact that the drafters of international instruments have, on the whole, been unsuccessful thus far in their efforts to find a consensus on a legally binding definition of 'minorities'<sup>22</sup>.

It is important to point out that the very essence of a minority – its existence – is not 'static', but rather is dependent upon the implicit or explicit will of its members to continue to form a group that is distinct from the majority, and on their capacity to recreate their own identity<sup>23</sup>. This means that the existence of a minority depends largely on the minority itself and on the relations that it has established with the majority or with other groups within the population. There may be groups of people with many objective characteristics that differ from those of the majority population who, because they had no desire to preserve their minority status, have been integrated or even assimilated into the majority without any problem. Conversely, there may be groups with very few distinct objective traits who are indistinguishable from the rest of the population among whom they live, but that are highly conscious of the fact that they form a distinct group.

---

Integration and Expanding Visions of "European" Culture and Identity", *Columbia Journal of European Law* 17 (2011), pp. 57-99.

<sup>15</sup> CoE, FCNM, List of Declarations, Declaration by Germany, dated 11 May 1995, renewed on 10 September 1997, at <<http://conventions.coe.int>>; ACFC, Fifth Report submitted by Germany, 31 January 2019, ACFC/SR/V(2019)001; CoE, FCNM, List of Declarations, Declaration by Estonia dated 6 January 1997, at <<http://conventions.coe.int>>.

<sup>16</sup> ACFC, Fourth Opinion on the United Kingdom, 27 February 2016, ACFC/OP/IV(2016)005; ACFC, Fourth Report submitted by United Kingdom, 8 April 2015, ACFC/SR/IV(2015)004 rev; ACFC, Second Report submitted by Finland, 10 December 2004, ACFC/SR/II(2004)012.

<sup>17</sup> ACFC, "The Framework Convention: A Key Tool to Managing Diversity through Minority Rights", *op. cit.* note 6; ACFC, Opinion on Austria, 16 May 2001, ACFC/INF/OP/I/009, paras. 19-20, at 34; ACFC, Opinion on Germany, 1 March 2002, ACFC/INF/OP/I/008, paras. 17-18, at 40; ACFC, Opinion on Ukraine, 1 March 2002, ACFC/INF/OP/I/010, para. 18.

<sup>18</sup> Report on Non-Citizens and Minority Rights. Strasbourg: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), 2007.

<sup>19</sup> UN, General Comment No. 23, 'The Rights of Minorities (Art. 27)', Geneva: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 1994.

<sup>20</sup> Asbjørn Eide, "Commentary to the UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities", Working Paper submitted to the UN Working Group on Minorities, sixth session, 22-26 May 2000, UN Doc., E/CN.4/Sub.2/AC.5/2000/WP.1.

<sup>21</sup> OSCE, Parliamentary Assembly, Edinburgh Declaration, 2004; Rolf Ekéus, "Statement to the OSCE Parliamentary Assembly", Fifth Annual Winter Meeting, Vienna, 23 February 2006, HCNM.GAL/3/06, 24 February 2006.

<sup>22</sup> UN, Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, Resolution No.1985/6, para. 5; Francesco Capotorti, "Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities", UN Doc. E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1, 1977; Medda-Windischer, *Old and New Minorities. Reconciling Diversity and Cohesion*, *op.cit.* note 5, pp. 43-55.

<sup>23</sup> Joseph Marko, "Ethnopolitics: The Challenge for Human and Minority Rights Protection", in *Philosophical Dimensions of Human Rights: Some Contemporary Views*, ed. Claudio Corradetti (Heidelberg: Springer, 2012), pp. 270-271.



The disappearance, affirmation, constitution, or reorganization of a minority is considered to be a sociocultural process: a process by which a group of people differentiates itself from the rest, maintains and perpetuates that difference and gives it cultural, organizational, and political expression<sup>24</sup>.

In this respect, many consider the existence of minorities as depending largely upon the presence of intellectuals, cultural leaders, artists, and other creative agents, whose main purpose is to continue redefining the characteristics of the group in accordance with the relations it has inside and outside the group and the situations it encounters<sup>25</sup>. In order to exist, minorities must constantly redefine their relations with the rest of the population. If they do not do so, their minority status ceases to exist and they will become assimilated. As such, the subjective aspect of a minority's existence – the will – should be applied with caution: in many cases, minorities are so intimidated by various forms of repression and forced assimilation that they do not manifest this sense of solidarity in any significant respect.

Roughly following the most quoted definition of minorities – Capotorti's definition<sup>26</sup>, based on a combination of objective and subjective elements, i.e. ethnic, cultural, religious, or linguistic characteristics, residence or legal abode, numerical minority, non-dominant position, and a sense of solidarity or will to survive – a general definition of minorities encompassing old and new minorities can be formulated as follows: a minority is any group of persons:

1. present within a sovereign state on a temporary or permanent basis;
2. smaller in number than the rest of the population of that state or of a region of that state;
3. whose members share common characteristics of an ethnic, cultural, religious or linguistic nature that distinguish them from the rest of the population; and
4. who manifest, even only implicitly, the desire to be treated as a distinct group.

According to this definition, the element of citizenship, which is usually required by states in order to limit the personal scope of application of most international instruments dealing with minorities, is replaced by the element of presence, as suggested by the UN Human Rights Committee<sup>27</sup>. The EU Fundamental Rights Agency (FRA) and the CoE apply a similar definition of minorities when referring to “persons belonging to linguistic, ethnic or national minorities, third-country nationals who immigrate to the EU, or immigrants who are long-term residents [and who] may all perceive that they belong to a minority group”<sup>28</sup>, or when defining a minority as being composed of “persons, including migrants, belonging to groups smaller in numbers than the rest of the population and characterized by their identity, in particular their ethnicity, culture, religion, or their language”<sup>29</sup>.

These general definitions of minorities could form the basis for advocating for the extension of the scope of application of international instruments pertaining to minorities, in particular the FCNM, to include new minority groups originating from migration. As

---

<sup>24</sup> José Bengoa, “Existence and Recognition of Minorities”, Working Paper submitted to the UN Working Group on Minorities, sixth session, 22-26 May 2000, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/AC.5/2000/WP.2, at 14.

<sup>25</sup> *Ibid*

<sup>26</sup> Capotorti, *op.cit.* note 22.

<sup>27</sup> UN, General Comment No. 23, ‘The Rights of Minorities (Art. 27)’, *op.cit.* note 19.

<sup>28</sup> *Respect for and protection of persons belonging to minorities, 2008-2010*, Luxembourg: European Union, 2011, p. 17.

<sup>29</sup> *White Paper on Intercultural Dialogue-Living Together As Equals in Dignity*. Strasbourg: Council of Europe, 2008, p. 12.

noted earlier, this extension would reverse the fact that most international instruments on migrants' rights contain only vague and weak references to the protection of migrants' identity and diversity, or even a potentially conflicting requirement of 'integration' – usually linked to the knowledge of the official language(s), history, culture, and values of the country of residence<sup>30</sup> – whilst the notion of group rights is completely absent<sup>31</sup>. The protection of the identity of minorities, and in particular of new minorities, is one of the bases of a veritable process of inclusion<sup>32</sup> in which minority groups can develop a genuine sense of loyalty and common belonging with the rest of the population without the threat of forced assimilation into mainstream society, which can engender resistance and alienation<sup>33</sup>.

### *3. A Common but Differentiated System of Protection for Old and New Minorities*

The general common definition of minorities is based on the conviction that, despite their differences, old and new minorities share certain common characteristics and thus voice similar claims, i.e. the right to existence, the right to equal treatment and non-discrimination, the right to identity and diversity, and the right to effective participation in cultural, social and economic life and in public affairs<sup>34</sup>.

In addition to the common claims mentioned above, there is also a common rationale behind the protection for old and new minorities, i.e. maintaining and promoting peace and security and protecting human rights, cultural diversity, democratic participation and democratic pluralism<sup>35</sup>.

While there are evident differences between old and new minority groups, these relate only to certain rights in the international catalogue. This is not a matter of interpretation – it is clearly expressed in the international instruments. For instance, the most relevant legal instrument on minority protection, the FCNM, contains only three articles that condition their entitlements on 'traditional' ties, which, according to the Explanatory Report of the Framework Convention, are not necessarily only those of historical minorities. In this regard, the Explanatory Report states, rather ambiguously, that the term 'inhabited ... traditionally'—referred to by Article 10(2), Article 11(3), and Article 14(2) of the FCNM—“does not refer to historical minorities, but only to those still living in the

---

<sup>30</sup> See Ricky van Oers, Eva Ersbøll and Dora Kostakopoulou, *A Re-definition of Belonging? Language and Integration Tests in Europe* (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2010); Steve Peers, “New Minorities: What Status for Third-Country Nationals in the EU System?”, in *Minority Protection and the Enlarged European Union: the Way Forward*, ed. Gabriel N. Toggenburg, (Budapest: OSI/LGI, 2004), pp. 151-162.

<sup>31</sup> See UN 1990 International Convention on the Protection of the Rights of All Migrants Workers and Members of Their Families; CoE 1977 Convention on the Legal Status of Migrant Worker; EU 2000 Directive on the Status of Third-country National who are Long-term Residents.

<sup>32</sup> EU, Communication from the Commission, “A Common Agenda for Integration: Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union”, 1 September 2005, COM(2005) 389 final; OSCE, High Commissioner on National Minorities, “Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies and Explanatory Note”, November 2012. Among the vast literature on identity, see Bhikhu Parekh, *A New Politics of Identity* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008); James Y. Nazroo and Saffron Karlsen, “Patterns of Identity among Ethnic Minority People: Diversity and Commonality”, *ERS* 26(5) (2003), pp. 902-930.

<sup>33</sup> See, *The Politics of Belonging: Migrations and Minorities in Contemporary Europe*, eds. Andrew Geddes and Adrian Favell, (Aldershot: Ashgate, 1999).

<sup>34</sup> Asbjørn Eide, “Protection of Minorities”, UN Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, Forty-fifth session (1993), UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/34

<sup>35</sup> *Mutatis mutandis*, Sia Spiliopoulou, Åkermark, “Shifts in the Multiple Justifications of Minority Protection”, *EYMI* 7 (2010), pp. 5-18. The author refers only to the justification of the protection for old minorities.

same geographical area”<sup>36</sup>. These provisions pertain to the use of the minority language in public administration (Art. 10(2)) and on public signs (Art. 11(3)) and also to education in one’s mother tongue (Art. 14(2)). All other entitlements relate to all individuals who may be in the position of a minority; thus old and new minorities alike; groups officially recognized as national minorities and those not recognized; individuals with or without the citizenship of the country in which they live.

For example, Article 6 of the FCNM clearly applies to all persons on a state party’s territory: it obliges states to protect everyone from threats or acts of discrimination, hostility, or violence as a result of their ethnic, cultural, linguistic, or religious identity; it also requires states to encourage tolerance and intercultural dialogue. Article 7 requires states party to the Convention to guarantee the right of every person belonging to a national minority to freedom of peaceful assembly, freedom of association, freedom of expression, and freedom of thought, conscience, and religion. Article 8 refers to the right to manifest a religion or belief and to establish religious institutions, organizations, and associations. Article 9 of the FCNM contains more detailed rules for the protection of the freedom of expression and refers specifically to the freedom to receive and impart information and ideas in a minority language, but it also implies the freedom to receive and impart information and ideas in the majority language or other languages. Moreover, this provision encourages state parties to the Convention to facilitate access to the media in order to promote tolerance and cultural pluralism.

The conviction that minority groups, regardless of whether they are old or new minorities, have some basic common claims, that they can be subsumed under a common definition and that the rationale for protecting them is fundamentally similar, does not mean that all minority groups have all the same rights and legitimate claims. Some have only minimal rights, while others have been or should be granted more substantial rights; some can legitimately put forward certain claims – not enforceable rights – that have to be negotiated with the majority, while others cannot. For instance, the members of any minority have the right to use their own language in private and in public, with anyone who is prepared to communicate with them in that language, but not all minorities (or not all their members) have a legitimate claim to receive state-funded education in their own language, or to use their own language when communicating with public officials.

In this context, the difference is not (only) based on the fact that a given group belongs to the category of an ‘old’ or ‘new’ minority. Other factors are relevant and apply without distinction to old and new minorities alike, such as socioeconomic, political, and historical factors; the legacy of past colonization or forms of discrimination; whether members of a minority live compactly together in a part of the state territory, are dispersed, or live in scattered clusters; or whether members of a community with distinctive characteristics have long been established on the territory, while others have only recently arrived. Minority groups, both old and new, are not indistinctive monoliths, but rather are composed of groups very different from one another. The catalogue of minority rights has so far been implemented in relation to historical minorities without differentiating between various minority groups, but by taking into account other more pragmatic factors, such as those mentioned above. The same approach should be applied when extending minority protection to new minority groups stemming from migration.

This is also the article-by-article approach favoured by the Advisory Committee of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (ACFC)<sup>37</sup> and its former

---

<sup>36</sup> CoE, FCNM, Explanatory Report, at <<http://conventions.coe.int>>, para. 66.

<sup>37</sup> ACFC, “The Framework Convention: a Key Tool to Managing Diversity through Minority Rights”, Thematic Commentary no. 4, op. cit. note 6.

President, Rainer Hofmann<sup>38</sup>, and by Asbjørn Eide (former chairperson-rapporteur of the UN Working Group on Minorities), who summarized this point by saying: “The scope of rights is contextual”<sup>39</sup>.

This inclusive approach based on a common and broad definition of minorities would be the starting point for appropriate qualifications with regard to which specific rights should be granted to which specific groups and under which conditions they should apply, with the ultimate aim of devising a common system of minority rights.

In order to define a common but differentiated system of protection for old and new minorities, it is crucial to differentiate between justiciable rights and legitimate claims. The former, justiciable or enforceable rights, are rights expressly provided in legal norms or that can be deduced from legally binding judgments, such as those of the European Court of Human Rights, the Strasbourg-based Court in charge of supervising the implementation of the European Convention on Human Rights. The Strasbourg system is particularly suitable for developing general principles and guidelines useful to solving the complex dilemmas of contemporary ethnically diverse societies, because the judgments of the Strasbourg Court are legally binding, and their impact is thus more effective in comparison to the views of the UN Human Rights Committee or the opinions of the CoE ACFC. Moreover, the European Convention on Human Rights has a more limited geographical dimension and a higher degree of homogeneity among its 47 contracting parties than, for instance, most UN instruments, in which searching for a consensus on sensitive issues such as morality or religion is evidently far more difficult.

The latter – legitimate claims – refers to claims that acquire strength from specific contextual factors. The classification of a claim as ‘legitimate’ is based on factors that cannot be reduced to the old/new minority dichotomy; instead, it is based on contextual factors such as lengthy presence in a territory, the type of settlement (compact, scattered, or dispersed), past forms of discrimination, colonial legacy, contribution to the history or economy of the wider national society, and so on.

This legal framework is composed of rights and freedoms, but also of a variety of limits and restrictions. These limitations, along with a thorough understanding of the context and other circumstances in which they have been determined, constitute a valuable interpretative tool and, therefore, a valid reference for minority protection. Indeed, they provide – together with proactive, positive principles – the basis for a process, a permanent dialogue between majority and minority groups. This process is based on the guarantee for the minority that the majority will not undermine important minority demands, and, for mainstream society, that minority claims will not exceed certain limits of general interests, in particular those referring to state unity and security, by making unreasonable or illegitimate claims. Within this legal framework, it is possible to negotiate minority claims in a continuous dialogue with the majority, under the supervision of international bodies that act as neutral and objective arbiters.

When no principles or guidelines can be inferred from the jurisprudence of the Strasbourg Court or other international monitoring bodies, then reference is made to the so-called principle of ‘reasonable accommodation’, which was developed in the American and Canadian legal experience in order to come to terms with accommodation or adjustment

---

<sup>38</sup> Hofmann, “The Impact of International Norms on the Protection of National Minorities in Europe”, *op. cit.* note 14; Rainer Hofmann, “The Framework Convention at the End of the First Cycle of Monitoring”, in *Filling the Frame: 5 years of Monitoring the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2004, pp. 19-28.

<sup>39</sup> Eide, Protection of Minorities, *op. cit.* note 34, p. 27; Eide, Commentary to the UN Declaration, *op. cit.* note 20, pp. 36-44.

requests<sup>40</sup>. In this regard, reasonable accommodation is the legal route applied in the field of harmonization practices, which has the objective of finding a solution that satisfies both parties, and corresponds to concerted adjustment<sup>41</sup>. In particular, Canadian courts have developed a concept of ‘reasonable accommodation’ whereby accommodation or adjustment requests may be rejected if they lead to what in legal terms is called ‘undue hardship’, e.g. an unreasonable cost, a disruption of the organization’s or the establishment’s operations, the infringement of other people’s rights, or the undermining of security or public order. Such a request is deemed to be reasonable when it does not lead to undue hardships<sup>42</sup>. The content of the ‘undue constraint’ is open-ended and can change depending on the context: it will vary depending on the public or private nature of the institution, the applicant (a client, a user, or an employee), whether the clientele is captive and vulnerable, the human and financial resources available, and so on<sup>43</sup>. Similarly, the Strasbourg Court has developed the concept of ‘undue burden’, which is when an impossible or ‘disproportionate’ burden is imposed on the authorities<sup>44</sup>. Against this background, the table below (“Old/New Minorities: A Common but Differentiated System of Minority Protection”) identifies and differentiates a set of justiciable rights and legitimate claims that can be demanded by old minorities, by new minority groups stemming from migration, or by both groups.

---

<sup>40</sup> *Building the Future: A Time for Reconciliation, Consultation Commission on Accommodation Practices Related to Cultural Differences*, eds. Gérard Bouchard and Charles Taylor (Gouvernement du Québec, 2008), pp. 19 and 162-165; Pierre Bosset and Marie-Claire Foblets, “Accommodating Diversity in Quebec and Europe : Different Legal Concepts, Similar Results ?”, in *Institutional Accommodation and the Citizens: Legal and Political Interaction in a Pluralist Society*, Trends in Social Cohesion, no. 21 (Strasbourg: CoE publishing, 2009), pp.37-65, p. 50.

<sup>41</sup> See Jennifer Jackson-Preece, “Positive Measures and the EU Equality Directives: Closing the Protection Gap Between ‘New’ and ‘Old’ Minorities Through the Reasonable Accommodation of Religion?”, EYMI 9 (2012), pp. 519-550.

<sup>42</sup> Bosset and Foblets, *op. cit.* note 40.

<sup>43</sup> Bouchard and Taylor, *op. cit.* note 40, pp. 162-165.

<sup>44</sup> See European Court of Human Rights (ECtHR), Appl. No. 6833/74, *Marckx v. Belgium*, judgment of 13 June 1979, and more recently, ECtHR, Appl. No. 18429/06, *Jakóbski v. Poland*, judgment of 7 December 2010. See also EU Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation that foresees (Art. 5) a reasonable accommodation but only limited to disabled persons.

Table 1 - Old/New Minorities: A Common but Differentiated System of Minority Protection

	OLD MINORITIES		NEW MINORITIES	
Type of Claim	Justiciable right	Legitimate claim	Justiciable right	Legitimate claim
<b>Education</b>				
Publicly funded education in minority language/religion	No  (unless provided for other groups)	Yes  (states may legitimately require respect for certain principles/values in the curricula)	No  (unless provided for other groups)	Yes  (states may legitimately require respect for certain principles/values in the curricula)
Use of minority language in public education	No  (unless initially provided and then abrogated) (ECtHR, <i>Cyprus v. Turkey</i> ) <sup>45</sup>	Yes  (empirical evidence in different forms/contexts: South Tyrol, Catalonia, Québec, etc.);  More emphasis on the knowledge of minority language.	No  (EC Directive 77/486/EEC of 25 July 1977 <sup>46</sup> places an obligation on member states only to <i>encourage</i> the teaching of the mother tongue to children of migrant workers)	Yes  (empirical evidence mainly as extracurricular classes); More emphasis is placed on the knowledge of the official language.
<b>Political Participation</b>				
Electoral rights (passive/active rights)	Yes/no  (yes, in the case of citizens of the country concerned, otherwise no)	Yes	Yes/no  (yes, in the case of individuals with the citizenship of the country of residence, otherwise no)	Yes  (at least at the local level)

<sup>45</sup> ECtHR, Appl. No. 25781/94, *Cyprus v. Turkey*, judgment of 10 May 2001.

<sup>46</sup> EC Council Directive 77/486/EEC of 25 July 1977 on the education of the children of migrant workers.

	OLD MINORITIES		NEW MINORITIES	
Type of Claim	Justiciable right	Legitimate claim	Type of Claim	Justiciable right
Participation in decision-making  (e.g. reserved seats/quota/advisory bodies)	No  (but no interference from the Strasbourg Court if forms of participation – exemptions from threshold/quota – are recognized);  (ECommHR, <i>Lindsay and Others v. the U.K.</i> ) <sup>47</sup>	Yes  (empirical evidence/ precedents at local and national level)	No  (but no interference from the Strasbourg Court if forms of participation – exemptions from threshold/quota – are recognized);  (ECommHR, <i>Lindsay and Others v. the U.K.</i> ) <sup>48</sup>	Yes  (at least at the local level)
<b>Autonomy  (territorial and non-territorial forms of autonomy)  (TA/NTA)</b>	No	Yes  (empirical evidence; South Tyrol, Catalonia, etc)	No	Yes  (despite the lack of empirical evidence or decisions of the Strasbourg Court allowing forms of autonomy for new minorities (see, in this regard, ECtHR, <i>Kalifatstaat v. Germany</i> ), <sup>49</sup> non-territorial forms of autonomy are possible and legitimate.

<sup>47</sup> ECommHR, Appl. No. 31699/96, *Kennedy J. Lindsay and Others v. the U.K.*, decision of 17 January 1997.

<sup>48</sup> *Ibid*

<sup>49</sup> ECtHR, Appl. No. 13828/4, *Kalifatstaat v. Germany*, decision on the admissibility of 11 December 2006. The *Kalifatstaat* case concerned the banning of an association whose aim was to create an Islamic state founded on Sharia law in Germany. The ECtHR ruled that the ban had pursued a number of legitimate aims under the European Convention on Human Rights (such as Article 11 on the right to freedom of assembly and association), in particular the interests of national security and public safety, the prevention of disorder and/or the prevention of crime, as well as the protection of the rights and freedoms of others

To clarify how a common but differentiated set of rights can be developed, examples can be taken from the so-called ‘symbolic ethnocultural disputes’, which, in contrast to ‘claims of assistance rights’, are disputes regarding aspects pertaining to the identity of a minority group that do not directly affect the ability of said group to enjoy or live according to its culture. These aspects range from how the state names groups or places, to what historical figures are honoured by public buildings named after them or having statues erected, to special constitutional recognition of founding peoples or official languages. These disputes are about claims to recognition: recognition as a (or ‘the’) founding people of the polity, or recognition as a group that has made important contributions to the state in which they live.

The demand that a minority language be made one of a state’s ‘official’ languages (or the demand to prevent the establishment of a category of ‘official languages’ or eliminate said category altogether) is a symbolic one, albeit one that might have an important impact on a whole range of assistance language claims. In such cases, some groups may formulate claims that, although they cannot be defined as enforceable rights, acquire ‘legitimacy’ and have more weight in negotiations with majority groups as a result of certain conditions. These conditions include groups with long-lasting, traditional ties to a given territory, groups that settled on a territory before the ‘social contract’ or the constitutive national agreement was reached among the national groups or groups that have made special contributions to the state where they live or with which the state has a legacy of past discrimination, colonization, slavery (for instance, African-Americans in the US, Jews in Germany, etc.).

In case of uncertainty about how to differentiate the set of rights for old and new minorities, a general principle can be formulated. This principle is based on the fact that the majority-minority relationship is intrinsically asymmetrical due to the fact that members of minorities, old and new, are under more pressure than members of the majority to adapt to the majority society, for instance in terms of language knowledge or recognition of qualifications. However, in the case of old minorities – in contrast to new minorities – this process can be more demanding on the part of the majority or, in other words, more symmetrical than asymmetrical. The majority-minority relationship as described above can be illustrated with a balance, in which the ‘burden’ – represented in the figure below by the scale pans tipping on a certain side – for the majority is more demanding in the majority/old-minorities relationship than in the majority/new-minorities relationship.

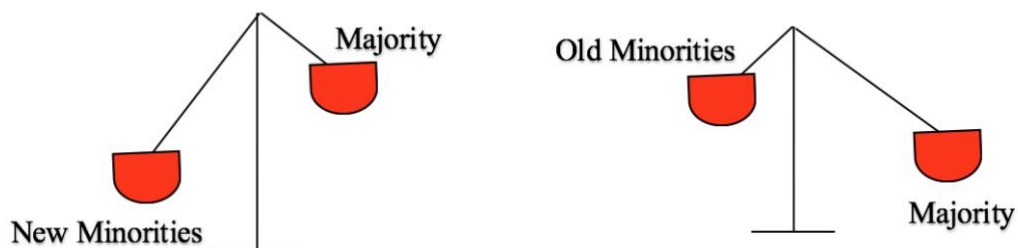


Figure 1: Majority-Minority Relationship: An Asymmetrical Balance



A claim to use a minority language in the context of education can serve to illustrate this principle: despite the fact that both old and new minorities have an obligation to learn the official language of the majority, members of the majority in areas inhabited by old minorities can sometimes be obliged to learn the minority language. This is the case in the Italian province of South Tyrol, where members of the Italian-speaking group living in South Tyrol are obligated to learn the minority language, German, at school and must provide evidence of the knowledge of the minority language if they want to obtain a post in the public administration of the Province of South Tyrol. In contrast, the same obligation cannot be found, at least as far as Europe is concerned, in areas inhabited even largely by new minorities.

Therefore, if it is true that managing the diversity of minorities is intrinsically asymmetrical, in the case of old minorities this asymmetry is more acute and demanding on the side of the majority (represented in Figure 1 by the scale pan tipping more on the part of the majority).

It must be underlined that so far this point has not been sufficiently explored by scholars. Studies of old and new minorities usually primarily concern either the power balance between minorities and majorities (political science and political theory), or the rights and protection of minorities (legal studies). The implications for majorities have been by and large underexplored and they surely deserve more attention in future research.

#### *4. Conclusions: Beyond the Old/New Minority Dichotomy*

The differences between minority and majority groups – old and new alike – may be profound or difficult to discern. However, what distinguishes all minority groups is that they manifest, albeit implicitly, a desire to maintain a collective identity that differs from a dominant culture. Culture in this context is not synonymous with particular practices, customs, or manners of dress. It is a sense of communal self-identity that pervades almost every aspect of life, including work and economic activity. It is the ‘traditions of everyday life’<sup>50</sup>.

The approach, according to which old and new minorities share certain common characteristics and thus voice similar claims, goes beyond a Janus-faced perspective that sees the two groups as intrinsically distinct and inherently without commonalities. The right to identity and diversity represents, in many ways, the essence of the case for minorities, both old and new, within the corpus of human rights: the claim to distinctiveness and the contribution of a culture on its own terms to the cultural heritage of mankind. The identity to be protected and promoted may be national, ethnic, cultural, religious, or linguistic, or all of them together. The concept of identity is a broad and important one for individuals and communities because it concerns their belonging, their way of thinking, feeling and acting. Consequently, respect for and protection of identity can be considered constitutive elements of respect for human dignity, which is clearly a common attribute of old and new minorities alike<sup>51</sup>.

Many actors, especially government representatives, worry that if they extend the definition and protection of minority rights to migrants, the latter will claim rights and powers similar to those granted to traditional minorities, thereby threatening unity and diluting the protection intended for old minority groups. However, if it were true that in

---

<sup>50</sup> Steven Wheatley, “Deliberative Democracy and Minorities”, *EJIL* 14(3), 2003, pp. 507-27, p. 508.

<sup>51</sup> See Art. 5, FCNM; Art. 1, UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious or Linguistic Minorities; Art. 1(2), 1978 UNESCO Declaration on Race and Racial Prejudice; 2005 UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions.

Western countries some immigrant groups demanded certain group rights, it would be incorrect to interpret immigrant demands for recognition of their identities as the expression of a desire, for instance, for self-government<sup>52</sup>. Migrants are generally aware that if they want to access the opportunities made available by their host countries, then they must do so within the economic and political institutions of those countries. For example, in many Western countries, it is still the case that immigrants must learn the official language to gain citizenship, government employment, or professional accreditation. Active civic participation and effective integration among immigrants are essential to the economic prospects of most migrants, and indeed to their general ability to participate in the social and political life of the host country<sup>53</sup>.

This leaves open, however, the possibility that some leaders of minority groups hope for: that integration policies will provide a channel for claiming separatist policies. But, so far, there is no evidence in any of the major Western immigration countries that immigrants are successfully seeking to adopt a pro-sovereignty political agenda<sup>54</sup>. Indeed, when such attempts have been made, national and international courts have rejected them<sup>55</sup>.

In conclusion, it is important to recognize that any decision to bring minorities with an international mobility background within the scope of application of international and/or national instruments pertaining to minorities is bound to be political. In this respect, the role and implications for majorities in the relationships between majorities and old and new minorities should be further explored in future research, as it has so far been largely neglected. But if a country is serious about integrating immigrants and refugees, then it should not oppose the extension of the scope of application of minority provisions to new minorities. As discussed above, this would not entail the extension of the full range of minority protection to all minority groups without distinction. Moreover, it could be an appropriate political gesture that would underline the importance of the country's integration policy and send a powerful message that populations of immigrant or asylum origin are clearly seen to be an integral, though distinct, part of the nation.

### *Sunto in italiano*

La gestione delle diversità linguistiche, religiose e culturali, sempre più crescenti a seguito dei più recenti flussi migratori, è senza dubbio una delle questioni più urgenti e spinose dell'agenda politica della maggior parte degli Stati europei. I modelli e le politiche in materia di gestione delle diversità devono quindi tener conto, in maniera crescente, non solo dei gruppi storico-tradizionali, ma anche dei gruppi minoritari originati dai flussi migratori. Allo scopo di affrontare tali problematiche nel presente contributo assoceremo due campi di ricerca: minoranze e migrazione. Lo studio dell'interazione tra 'vecchi' e 'nuovi' gruppi minoritari rappresenta una nuova sfida nel campo della ricerca poiché finora i temi delle minoranze e della migrazione sono stati affrontati separatamente. Esplorare il nesso tra vecchie e nuove minoranze è un obiettivo importante per la futura ricerca in Europa in cui molti Stati hanno adottato dei sistemi di

---

<sup>52</sup> Can Liberal Pluralism be Exported? *Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*, eds. Will Kymlicka and Magda Opalski, (Oxford: Oxford University Press, 2001), pp. 31-36.

<sup>53</sup> EU, Communication from the Commission, "A Common Agenda for Integration", op. cit. note 32.

<sup>54</sup> Will Kymlicka, *States, Nations and Cultures*, Spinoza Lectures (Assen: University of Amsterdam, 1997) pp. 52-56.

<sup>55</sup> ECtHR, Appl. No. 13828/4, *Kalifatstaat v. Germany*, op.cit. note 49.

tutela per le ‘vecchie’ minoranze o minoranze storico-tradizionali, ma non hanno ancora elaborato solide politiche per l’inclusione dei gruppi e degli individui appartenenti alle ‘nuove’ minoranze originate dalla migrazione. A tal fine, esamineremo la possibilità di estendere l’ambito di applicazione degli strumenti internazionali per la protezione delle minoranze, come la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali (FCNM), al fine di includervi anche le nuove minoranze. L'obiettivo finale è quello di elaborare un sistema comune ma differenziato di protezione per le vecchie e le nuove minoranze composto da una serie di diritti e di istanze legittime che può essere rivendicata da entrambi i gruppi.

## *Minoranze storiche e altre minoranze, tra diritti speciali e diritti nuovi*

*Cinzia Piciocchi*

### *1. Introduzione*

Negli ultimi decenni il tema dell'identità, nelle sue diverse declinazioni, è stato oggetto d'interesse crescente in ambito giuridico e, in particolare, nella prospettiva del diritto costituzionale. La richiesta di riconoscimento di diritti correlati all'identità di gruppi ed individui appare sovente nella giurisprudenza comparata, ponendo le corti di fronte a questioni eterogenee, accomunate dal confronto tra norme giuridiche e paradigmi culturali.

Tale confronto appare complesso quando siano in gioco pratiche o comportamenti culturalmente orientati, che contrastino con principi e diritti fondamentali. Le corti si sono spesso trovate di fronte a conflitti inconciliabili tra comportamenti determinati da usanze tradizionali o assunti di carattere religioso ed il principio d'eguaglianza (in particolare tra uomo e donna), o pratiche contro l'integrità fisica. Sia la giurisprudenza, sia la dottrina italiana, ad esempio, si sono ampiamente occupate di tematiche quali le mutilazioni sessuali<sup>1</sup>, il ripudio individuale<sup>2</sup> o, più in generale, i reati culturalmente orientati.<sup>3</sup> Argomenti tra loro diversi, tutti egualmente complessi, nei quali il margine per un riconoscimento giuridico è assai limitato, quando non inesistente. Tuttavia, la giurisprudenza presenta numerosi esempi in cui identità culturali e religiose manifestano esigenze correlate ad aspetti in cui non emergono profili di contrasto con diritti fondamentali, ma semplicemente richieste di riconoscimento in merito ad usanze o comportamenti ulteriori, rispetto a quelle presupposte dalle norme giuridiche. Le corti si trovano così ad occuparsi sempre più spesso di scelte riguardanti la vita quotidiana, ad esempio in ambito alimentare, di abbigliamento, o in relazione alla gestione delle festività; con riferimento a paradigmi culturali inediti. Spesso queste richieste si legano a culture provenienti da contesti geo-culturali diversi, quindi provengono da persone immigrate per le quali emerge talvolta in dottrina il concetto di "nuove minoranze". Questa definizione ha suscitato numerosi dibattiti, pur apparendo un punto di riferimento naturale in relazione alle richieste giuridiche delle identità culturali in gioco.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Cfr. ad es. M.C. VENUTI, *Mutilazioni sessuali e pratiche rituali nel diritto civile*, in S. CANESTRARI *et al.* (a cura di), *Il governo del corpo*, Vol. 2 del *Trattato di Biodiritto*, Milano 2011, p. 657 ss., e la bibliografia ivi citata.

<sup>2</sup> Cfr. ad es. A. LICASTRO, *La questione della riconoscibilità civile del divorzio islamico al vaglio della Corte di giustizia dell'Unione europea (a margine della pronunzia del 20 dicembre 2017, C-372/16)*, in *Rivista telematica Stato e Chiese* ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 13, 2018.

<sup>3</sup> Cfr. F. BASILE, *Immigrazione e reati culturalmente motivati: il diritto penale nelle società multiculturali*, Milano, 2010 e IDEM, *Reati culturalmente motivati*, Treccani Ist. Enciclopedia Italiana, 2019, p. 115 ss.; I. RUGGIU, *Il giudice antropologo: costituzione e tecniche di composizione dei conflitti multiculturali*, 2012, Milano, *passim*.

<sup>4</sup> Cfr. le diverse prospettive ed accezioni proposte ed adottate ad esempio da R. MEDDA-WINDISCHER, *Nuove minoranze. Immigrazione tra diversità culturale e coesione sociale*, Padova, 2010; F. BIONDI DAL MONTE, V. CASAMASSIMA, E. ROSSI, *Lingua, istruzione e integrazione delle nuove minoranze*, Pisa, 2017; A. ANZON, *La Corte apre a "nuove minoranze"?*, in *Rivista AIC*, 3, 2011 (<http://www.rivistaaic.it/la-corte-apre-a-nuove-minoranze.html>); V. PIERGIGLI, *Le minoranze linguistiche storiche nell'ordinamento italiano: quale futuro di fronte alle politiche per l'immigrazione e l'internazionalizzazione?*, in *Federalismi.it* del 22 aprile 2015 e IDEM, *La Costituzione italiana delle minoranze linguistiche tra principi*

L'attribuzione di "diritti speciali" a segmenti di popolazione, infatti, evoca il concetto di minoranza, tutelato e riconosciuto a livello internazionale e nazionale.

In questo contributo, si verificherà quest'assunto, focalizzando le rivendicazioni legate alle identità, quindi l'oggetto delle richieste più che il concetto di identità giuridicamente rilevante, già esplorato da altri Autori in questo volume. Non saranno qui considerati gli ambiti in cui siano in gioco comportamenti contrari a diritti e principi fondamentali, per i quali lo spazio di riconoscimento giuridico appare assai limitato, ma i "nuovi diritti" correlati a richieste identitarie attinenti ad ambiti che non appaiono in contrasto con diritti fondamentali, ma sono semplicemente estranei ai presupposti culturali maggioritari.

## 2. Non tutti i diritti sono "speciali"

Il concetto di minoranze e gruppi è spesso associato all'esistenza di "diritti speciali", attribuiti in virtù di tratti identitari giuridicamente rilevanti. L'attribuzione di tali diritti si colloca nell'alveo della tutela costituzionale del principio d'eguaglianza, quindi nelle due anime dell'art. 3, sia come divieto di discriminazione, ma soprattutto come riequilibrio di situazioni di svantaggio o sfavorevoli, anche al fine di consentire agli appartenenti alla minoranza di perpetuare la propria identità. Come noto, la Costituzione menziona all'art. 6 le minoranze linguistiche, che la «Repubblica tutela con apposite norme», mentre non nomina espressamente le minoranze religiose, un concetto che è comunque ampiamente utilizzato ed esplorato in dottrina.<sup>5</sup> La Costituzione tutela in ogni caso la libertà religiosa e prevede sia l'eguaglianza delle confessioni («tutte egualmente libere»), sia possibilità di stipulare intese con lo Stato italiano.<sup>6</sup>

E proprio le intese appaiono strumenti di grande utilità per analizzare i diritti che l'ordinamento riconosce in base ad un fondamento religioso: in particolare risulta di particolare interesse distinguere quelli che appaiono come "diritti speciali", da quelli che sono in realtà specificazioni di libertà costituzionali generalmente riconosciute.

Ad esempio, le intese contengono generalmente previsioni in merito all'assistenza spirituale a detenuti, ricoverati e militari: si tratta di un diritto esteso ad ambiti non originariamente previsti, quindi a confessioni ulteriori di volta in volta riconosciute attraverso l'accordo stipulato con lo Stato italiano, ma esso non appare come un'"eccezione" o un'esonazione, connotate da specialità rispetto all'esercizio della libertà religiosa generalmente intesa. Diversamente, l'estensione alle confessioni dotate d'intesa della possibilità di fruizione della quota d'imposta Irpef (denominata comunemente denominata "8 per mille"), o le norme specificamente riguardanti i ministri di culto, estendono diritti specifici riconosciuti alla religione cattolica, connotandosi come

---

*consolidati, riforme mancate e prossime sfide*, in *Revista d'estudis autonòmics i federals*, n. 26, 2017 p. 65 ss.; F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, 2011. L'affacciarsi del concetto di "nuove minoranze" era stato inoltre segnalato da R. TONIATTI al termine del contributo *Minoranze (diritti delle)*, in *Enciclopedia delle Scienze sociali*, Roma, 1996.

<sup>5</sup> Sul concetto di minoranza religiosa nell'ordinamento giuridico italiano, cfr. ad es. G. FUBINI, *Essere minoranza religiosa in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, *Rivista telematica* ([www.statoechurchiese.it](http://www.statoechurchiese.it)), settembre 2007: «Questo è il quadro giuridico nel quale ci troviamo. È un quadro che si può così riassumere: Non esiste più minoranza religiosa in Italia, esistono solo dei culti diversi fra loro ed egualmente liberi, ma lo Stato e la Società qualche volta se ne dimenticano» ([https://www.statoechurchiese.it/images/uploads/articoli\\_pdf/fubini\\_minoranza.pdf?pdf=essere-minoranza-religiosa-in-italia](https://www.statoechurchiese.it/images/uploads/articoli_pdf/fubini_minoranza.pdf?pdf=essere-minoranza-religiosa-in-italia)).

<sup>6</sup> Art. 8 della Costituzione italiana: «Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge. Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano. I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze».

caratterizzati dalla “specialità”. Un esempio particolarmente evidente si ritrova nell’*intesa stipulata con l’Istituto Buddhista Italiano Soka Gakkai*, che attribuisce ai ministri di culto «(n)el caso di ripristino del servizio obbligatorio di leva (...) l’assegnazione al servizio civile, su loro richiesta».<sup>7</sup> Lo stesso istituto dell’obiezione di coscienza generalmente considerato, a ben vedere, rappresenta l’esempio tipico del diritto “speciale” in quanto si sostanzia della previsione di un’esonazione quanto al dovere compimento di atti, che continuano ad incombere sugli altri soggetti nella medesima posizione (ad es. lavorativa o relativamente all’obbligo di leva, finché c’è stato), sul fondamento della rilevanza giuridica della coscienza individuale, una sorta di “sistema normativo” interno e cogente. La previsione di un’esonazione, valevole solo per alcuni segmenti di popolazione, appare indubbiamente come un diritto connotato da specialità, similmente ad alcuni diritti previsti in relazione alle minoranze linguistiche (penso in particolare all’ambito elettorale o dell’istruzione), pur fondati su presupposti e struttura diversi, come già emerso nei contributi a questo volume.

Pur ritenendo distinte le richieste di riconoscimento delle identità culturali correlate all’immigrazione ed il concetto di minoranze, si evidenzia una tematica comune alle intersezioni tra identità e ordinamenti giuridici, che prescinde dai fondamenti costituzionali invocati (dimensione linguistica, religiosa, culturale, ecc.) e dall’inquadramento sistematico fornito (gruppi, minoranze, ecc.): la qualificazione dei diritti richiesti.

Il dibattito in merito ai “nuovi diritti” appare spesso improntato al paradigma della loro presunta specialità: in altre parole, si assume che le richieste, ad esempio in ambito alimentare o relative ai simboli religiosi, vadano affrontate esplorando invariabilmente la possibilità di concedere diritti speciali a segmenti di popolazione identificati secondo una comune esigenza culturalmente o religiosamente orientata.

In questo senso, ci si chiede se esista un “diritto a”: ad indossare il velo islamico o il turbante Sikh, ad esempio nei luoghi di lavoro, nelle scuole pubbliche o durante attività quotidiane. Tale ricostruzione appare corretta, solo se prospettata come *species* di un *genus* costituzionale, riconducibile al diritto di indossare simboli religiosi, quali essi siano, che trova sempre gli stessi limiti, come possono essere il buon costume, l’ordine pubblico, o la sicurezza delle persone (ad esempio durante i corsi di educazione fisica nelle palestre scolastiche). Non esiste quindi il diritto ad indossare il velo islamico o ad indossare il turbante o la *kippah*, tanto quanto non esiste il diritto ad indossare il crocefisso cattolico: esiste piuttosto il diritto a manifestare il proprio credo religioso anche attraverso simboli indossati dalla persona.

Emerge pertanto la necessità di distinguere i “diritti speciali”, o “nuovi diritti”, dalle situazioni giuridiche che orbitano piuttosto nell’alveo di diritti esistenti, che vengono semplicemente configurati con riferimento ad ipotesi ulteriori, rispetto a quelle determinate dai paradigmi culturali maggioritari.

Si tratta della stessa libertà, che si declina con contenuti diversi.

Le medesime considerazioni possono valere anche in prospettiva più ampia, ogni qual volta i mutamenti sociali o di contesto (ad esempio con riferimento ai mutamenti scientifici o tecnologici) pongano di fronte alla necessità di collocare costituzionalmente nuove circostanze. Sovente si rischia di perdere di vista l’orizzonte di libertà in cui si situa (a torto o ragione) la domanda del singolo, ancorandola ad un contenuto specifico. Il riconoscimento costituzionale di alcuni mutamenti sociali segue talvolta questo percorso:

---

<sup>7</sup> Cfr. l’art. 4 c. 4 dell’*Intesa fra Stato e Istituto Buddhista Italiano Soka Gakkai*, legge n. 130 del 28 giugno 2016, in *G.U.* del 15 luglio 2016: «Nel caso di ripristino del servizio obbligatorio di leva, i ministri di culto, soggetti all’obbligo del servizio militare, sono assegnati, su loro richiesta e nel rispetto delle disposizioni sull’obiezione di coscienza, al servizio civile».

se si guarda ad esempio alla giurisprudenza della Corte Suprema americana in tema di reato *sodomy*, che solo nel 2003 sarà dichiarato incostituzionale in *Lawrence v Texas*, va ricordato come nel 1986 ne fosse stata respinta l'incostituzionalità. La Corte, in quell'occasione, dichiarò che: «The Constitution does not confer a fundamental right upon homosexuals to engage in sodomy».<sup>8</sup> Diversamente, la *dissenting opinion* del giudice Blackmun riconduceva il comportamento incriminato nell'alveo della *privacy*, che trova un concetto equivalente in italiano nell'ambito di autodeterminazione riconosciuto agli individui in relazione alle scelte di carattere personale.<sup>9</sup>

Si tratta di un aspetto rilevante che, se da un lato fornisce alcuni elementi per porre in prospettiva i diritti richiesti da persone che, migrando, recano con sé tradizioni ed abitudini del proprio Paese, d'altro lato pone anche alcune problematiche. Se si prescinde dalla definizione di minoranze, intese come individuazione di segmenti identitari collettivi, cui siano attribuiti diritti *ad hoc*, si rinuncia contestualmente anche ad una serie di criteri che identificano le identità giuridicamente rilevanti. Le minoranze, infatti, si ancorano ad elementi definiti o definibili quali il territorio, la lingua e, nel caso delle identità religiose, il credo.

L'identificazione del concetto di minoranza storica comporta un processo dialogico tra maggioranza e minoranza disegnano reciprocamente i propri confini, secondo percorsi atti a collocare le rivendicazioni identitarie nell'ambito sono solo politico, ma giuridico. Quando questi elementi definitivi diventano più sfuggenti e gli individui chiedono un riconoscimento giuridico in virtù dell'appartenenza ad un gruppo ad esempio non radicato territorialmente, o indipendentemente da qualunque appartenenza, come reagisce l'ordinamento giuridico?

### 3. Rappresentazione e rappresentatività delle “controversie culturali” nella percezione pubblica, alcuni esempi

La distinzione tra la previsione di “diritti nuovi” o “speciali” e declinazioni di libertà e diritti esistenti riferiti a nuovi paradigmi rileva anche nell'ottica della percezione pubblica delle controversie, che spesso circondano i rapporti tra ordinamenti giuridici e riconoscimento delle identità culturali, specie con riferimento alle richieste provenienti da persone immigrate. Quest'aspetto emerge con chiarezza in uno dei documenti più citati nella letteratura relativa al rapporto tra ordinamenti giuridici ed identità culturali, dal titolo evocativo: «*Building The Future. A Time For Reconciliation*». Si tratta del risultato del lavoro di una commissione presieduta dallo storico Gerard Bouchard e dal filosofo Charles Taylor, incaricati di presiedere la Commissione istituita dal Governo del Quebec sul tema *Accommodation Practices Related to Cultural Differences*.<sup>10</sup> Il rapporto dedica particolare attenzione al tema della *reasonable accommodation* di pratiche religiose e culturali con riferimento ad un contesto sociale, quello canadese che presenta peculiarità,

---

<sup>8</sup> *Bowers v. Hardwick*, 478 U.S. 186 (1986), 190: «The Constitution does not confer a fundamental right upon homosexuals to engage in sodomy. None of the fundamental rights announced in this Court's prior cases involving family relationships, marriage, or procreation bear any resemblance to the right asserted in this case. And any claim that those cases stand for the proposition that any kind of private sexual conduct between consenting adults is constitutionally insulated from state proscription is unworkable».

<sup>9</sup> *Ivi*, *dissenting opinion* del giudice Blackmun: «I believe we must analyze respondent Hardwick's claim in the light of the values that underlie the constitutional right to privacy. If that right means anything, it means that, before Georgia can prosecute its citizens for making choices about the most intimate aspects of their lives, it must do more than assert that the choice they have made is an “abominable crime not fit to be named among Christians”».

<sup>10</sup> G. BOUCHARD, C. TAYLOR, *Building The Future A Time For Reconciliation*, Québec, 2008 (si può leggere all'indirizzo <https://www.mce.gouv.qc.ca/publications/CCPARDC/rapport-final-integral-en.pdf>).

dovute in particolare al rapporto con il gruppo francofono, tant'è vero che gli episodi di *accommodation crisis*, che diedero impulso alla costituzione della commissione, avvennero principalmente nella provincia del Quebec. È comunque significativo notare come nell'anno di adozione del rapporto, 2008, quindi in un'epoca antecedente la *fake news* e prima ancora che gli organi di informazione cominciassero ad adottare la pratica di c.d. *fact checks*, si sia avvertita la necessità di ripercorrere e verificare la reale portata di alcuni degli episodi più controversi che, in ondate successive, dal 1982 al 2002 e poi intensificandosi dal 2002 al 2006, hanno suscitato un dibattito in merito a tematiche quali multiculturalismo, pluralismo culturale ed al loro rapporto sia con il tipo di società che si voleva costruire, anche attraverso le norme giuridiche.

In alcuni casi, sottolineano gli autori del rapporto, si è avuta una *fabrication of perception*, che ha portato alla percezione falsata di due aspetti importanti.

Il primo di questi è rappresentato dagli eventi in sé: i diversi accadimenti che hanno dato luogo alle controversie più dibattute sono ricostruiti con oggettività, secondo la successione cronologica. Risulta così che la percezione degli avvenimenti occorsi si sia in alcuni casi allontanata dai fatti: a partire dalla ragazzina espulsa dal torneo di calcio al quale voleva partecipare indossando un *hijab* (è corretto, ma è anche vero che cinque squadre incluse la sua si erano successivamente ritirate per protesta dal torneo e che, quando nel 2006 la Asian League si terrà a Dubai, lo *hijab* sarà indossato da molte calciatrici senza particolari problematiche), alla richiesta di alcuni genitori di fede musulmana di esentare i propri figli dalle lezioni di musica (è corretto, ma le classi di educazione musicale non erano obbligatorie e, al posto, delle lezioni strumentali era stata proposta l'analisi di alcuni compositori) e via dicendo.<sup>11</sup>

Il secondo elemento che, alla luce dell'analisi condotta nel rapporto, risulta falsato, è la percezione dell'atteggiamento della stessa maggioranza, di come essa si fosse confrontata con le richieste di riconoscimento in ambito religioso e culturale. Il rapporto cita un caso assai noto e controverso, il documento approvato nella municipalità di Hérouxville, relativo all'approvazione di un codice di comportamento destinato agli immigrati.<sup>12</sup> Il tenore delle disposizioni contenute nel documento aveva suscitato un acceso dibattito, sia politico, sia in seno all'opinione pubblica: in una serie di paragrafi intitolato *à propos* (a proposito delle donne, a proposito del lavoro, a proposito delle festività, a proposito dei minori, ecc.) venivano fornite una serie di indicazioni, come ad esempio il fatto che fossero considerate illegittime (*hors norme*) pratiche quali lapidare le donne, o farle bruciare vive o con l'acido.<sup>13</sup>

Il rapporto Taylor-Bouchard affronta il documento di Hérouxville come uno degli eventi inclusi nella *accommodation crisis*, evidenziando come esso sia stato assunto a parametro del Canada bianco, cattolico, francofono e rurale. Anche questo elemento è messo in prospettiva dal rapporto, che ricorda come dei 763 paesi del Quebec rurale, di dimensioni simili a Hérouxville quindi tra i 1000 e 1500 abitanti solo 5, tutti geograficamente vicini alla cittadina, ne avessero seguito l'esempio.

Rappresentazione e rappresentatività delle controversie "culturali" o religiose possono finire per confondersi nella percezione della portata di conflitti e controversie.

Spesso, il tema della valenza simbolica emerge nella letteratura relativa in merito al riconoscimento giuridico delle identità culturali e religiose. Similmente, anche la giurisprudenza offre esempi in cui, accanto al bilanciamento degli interessi costituzionali

---

<sup>11</sup> *Ivi, passim.*

<sup>12</sup> Il "codice di Hérouxville" può essere letto in A. DROUIN, *Le code de vie d'Hérouxville 2017: 10ième anniversaire*, Montréal, 2017 (all'indirizzo <http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs2772394>).

<sup>13</sup> *Ivi*: «Par conséquent, nous considérons comme hors norme toute action ou tout geste s'inscrivant à l'encontre de ce prononcé, tels le fait de tuer les femmes par lapidation sur la place publique ou en les faisant brûler vives, les brûler avec de l'acide, les exciser, les infibuler et les traiter en esclaves».



coinvolti, appare sullo sfondo anche la portata simbolica delle vicende che le Corti costituzionali (e non solo) si trovano ad affrontare.

Il noto caso *Ishaq v. Canada*, deciso dalla *Federal Court* dell'Ontario nel 2015, è un chiaro esempio: una donna chiedeva di poter prestare il giuramento di cittadinanza indossando il *niqab* (velo che lascia scoperti solo gli occhi). La libertà religiosa era chiaramente in gioco, così come esigenze di ordine pubblico correlate, più nello specifico, di possibilità di riconoscimento della donna.<sup>14</sup> Tuttavia, avendo la stessa accettato di essere previamente identificata in un luogo separato, appare chiaramente sullo sfondo la valenza pubblica di questa controversia, che trascende le esigenze di riconoscibilità della persona che compie il giuramento e riguarda principalmente la compatibilità tra ciò di cui è espressione il *niqab* e ciò di cui è espressione la cittadinanza canadese.

Tutte le considerazioni che precedono, possono essere condivise o meno, così come possono essere ritenute più o meno rilevanti nella gestione del dialogo tra ordinamenti giuridici e identità culturali. In particolare, si potrebbe obiettare che gli aspetti riguardanti alla percezione dei “conflitti culturali” e la loro valenza simbolica appartengano più all’ambito della politica che a quello del diritto.

Proprio il rapporto tra le due dimensioni, però, appare significativo, poiché i diritti riconosciuti alle identità culturali si definiscono anche a seconda di dove vengano situati: nell’ambito della politica o di quello giuridico.

#### 4. Diritto, politica o buona volontà?

L’attitudine dei cittadini nei confronti delle istanze correlate a culture non maggioritarie è di fondamentale importanza: esistono numerose testimonianze di conciliazione tra esigenze culturali e religiose nei luoghi di lavoro, nelle scuole, o negli istituti penitenziari (per fare solo alcuni esempi) in base alla disponibilità dei soggetti coinvolti. La società civile svolge un ruolo cruciale, che è lontano dai “fossati” ideologici, spesso prospettati in ambito politico, che sembrano aprirsi e sfociare in conflitti insanabili in occasione delle richieste di riconoscimento più o meno controverse. Lo stesso può dirsi per le istituzioni, specie locali, che presentano numerosi esempi di *accommodation* (negoiazione e riconoscimento). Questo avviene anche in contesti inaspettati: ad esempio la Francia in cui il concetto di stretta laicità farebbe presumere una chiusura totale nei confronti della diversità religiosa, talvolta smentita nella prassi. I sindaci hanno così la possibilità (non l’obbligo) di riconoscere spazi confessionali nell’ambito cimiteriale<sup>15</sup>, così come le mense scolastiche possono (non devono) decidere di proporre menu differenziati in virtù del credo religioso, al pari di carceri ed ospedali.

Tuttavia, la collocazione del processo di negoziazione con culture “nuove” nell’ambito della buona volontà dei cittadini, o della disponibilità delle istituzioni pubbliche in virtù del momento politico contingente non conferisce diritti. La collaborazione della società civile e della politica sono presupposti indispensabili di qualsiasi norma giuridica, poiché i tre fattori della società, della politica e del diritto concorrono insieme a delineare il tipo di contesto che si vuole costruire e in cui si vuole vivere.

Buona volontà e politica, tuttavia, non si collocano nell’ambito giuridico. Per questo motivo, si è scelto in questo contributo di non tradurre il termine *accommodation* con

---

<sup>14</sup> Cfr. *Ishaq v Canada* (Minister of Citizenship and Immigration), 2015 FC 156 (si può leggere all’indirizzo <https://www.canlii.org/en/ca/fct/doc/2015/2015fc156/2015fc156.pdf>).

<sup>15</sup> Cfr. ad esempio le considerazioni svolte da P. BLUTEAU, *Le maire a-t-il la faculté ou l’obligation d’aménager un carré confessionnel dans le cimetière communal ?*, in *Le courrier des maires* del 18 marzo 2015 (si può leggere all’indirizzo <http://www.courrierdesmaires.fr/47803/le-maire-a-t-il-la-faculte-ou-lobligation-damenager-un-carre-confessionnel-dans-le-cimetiere-communal/>).

accomodamento, nel timore che l'assonanza induca a ritenere coincidenti significati talvolta lontani.

Il termine italiano *accommodamento*, infatti, evoca l'idea del raggiungimento di un accordo, che di per sé non è estraneo al concetto di *accommodation*, così come emerge ad esempio nell'ambito giuridico nordamericano. Tuttavia, quest'ultimo presenta un tratto non irrilevante: se l'*accommodation* costituisce la rappresentazione giuridica di un dialogo che può giungere all'"adattamento" della regola giuridica per evitare una discriminazione, tale dialogo deve necessariamente avere luogo: non si tratta di una scelta ma di un obbligo giuridico. Il riconoscimento della richiesta avanzata può non avere luogo, ad esempio quando esso implichi un onere eccessivamente gravoso (*undue hardship*), si pensi ad esempio al datore di lavoro di un esercizio di dimensioni ridotte, al quale venga richiesto di riconoscere ad un dipendente turni di riposo compatibili col proprio credo religioso.<sup>16</sup> Tuttavia, la richiesta deve essere presa in considerazione ed il tentativo di trovare una soluzione che sia compatibile con tutte le istanze coinvolte non rappresenta una manifestazione di buona volontà, ma di un dovere. Il dialogo, in altre parole, non può aver luogo, indipendentemente dall'esito dello stesso.

Anche in questo caso, emerge una valenza simbolica importante, perché chi avanza la richiesta di riconoscimento giuridico percepisce di essere comunque riconosciuto come legittimo interlocutore dall'ordinamento giuridico, indipendentemente dal buon esito dell'istanza avanzata. In altre parole, la persona percepisce di essere parte del contesto sociale, le cui regole è chiamato ad osservare: collocare tale riconoscimento nell'ambito giuridico e non meramente in quello politico appare importante e, forse, imprescindibile in contesti sociali come quelli attuali, caratterizzati da un'estrema eterogeneità.

##### 5. Il riconoscimento giuridico costa

Quando il riconoscimento delle identità culturali avvenga con l'estensione di libertà già riconosciute e presenti nel contesto giuridico a paradigmi culturali ulteriori, sia quando esso avvenga creando eccezioni, un elemento comune emerge invariabilmente: i diritti costano.

Guardando ancora una volta al panorama giuridico nordamericano, quando le Corti si trovano a dover decidere dell'attribuzione di diritti correlati alle identità culturali e religiose dei richiedenti, spesso svolgono considerazioni relative alla sostenibilità degli stessi. Letteralmente, le Corti calcolano i costi dell'eventuale riconoscimento giuridico, ad esempio di pasti conformi a precetti religiosi nelle carceri o del diritto a non indossare il caso in motocicletta, valutando il numero dei possibili richiedenti e l'incidenza della preparazione di pasti particolari sul budget a disposizione degli istituti penitenziari, o dei possibili incidenti sul sistema sanitario. Questa operazione appare necessaria soprattutto in considerazione del fatto che il riconoscimento avviene spesso in ambito giudiziario, quindi con sentenze che, diversamente dalle previsioni legislative, non prevedono copertura finanziaria *ex ante*.

Ciò che i giudici non possono calcolare – non con precisione matematica, perlomeno – sono i costi sociali del riconoscimento, specie quando esso assuma la forma di diritti *ad hoc*, ad esempio nella forma dell'esenzione rispetto al rispetto di una regola giuridica (nell'esempio sopra proposto: dall'obbligo di indossare il caso in motocicletta o nell'ambiente di lavoro). Costo sociale, in questo caso, può essere la percezione

---

<sup>16</sup> Cfr. ad es. A. CARASTATHIS, *The Case of "Reasonable Accommodation" in Quebec*, in J.A. HENDERSON, P. WAKEHAM (eds.), *Reconciling Canada: Critical Perspectives on the Culture of Redress*, in particolare a p. 243 che evidenzia la portata giuridica del termine *accommodation*.

dell'esenzione a favore di alcuni individui da parte degli altri consociati: se i presupposti non siano chiaramente compresi, potrebbe essere ritenuta una forma di discriminazione per chi continui ad essere soggetto all'obbligo giuridico stesso. Il rapporto regola-eccezione assomiglia, in questa prospettiva, a quello tra maggioranza e minoranza: due elementi che si definiscono a vicenda. Tuttavia, l'eccezione è tale finché rimane confinata: si tratta di un fenomeno in realtà già noto ad esempio all'ordinamento giuridico italiano, nella forma ad esempio dell'obiezione di coscienza, che in determinati ambiti (notoriamente l'interruzione volontaria di gravidanza) può assumere proporzioni tali da, obbligare l'ordinamento a tentativi di circoscriverla non sempre efficaci.

L'impatto sociale dei diritti attribuiti a determinati segmenti della popolazione, poi, si manifesta ulteriormente quando, diversamente dalle minoranze storiche circoscritte e collocate territorialmente, i diritti "seguono" gli individui, determinando una frammentazione di difficile gestione.

Tornando ad esempio sopra proposto, il riconoscimento di pasti *halal* o *kosher* in carcere o dell'esenzione quando all'obbligo di indossare il casco protettivo in favore del turbante Sikh, se riconosciuto, non può essere evidentemente circoscritto dal punto di vista territoriale. L'attribuzione potrà comunque essere condizionata all'appartenenza ad un gruppo (Musulmani, Ebrei, *Sikh*), ma tali criteri aprono al loro volta una serie di problematiche, che si presentano ogni qual volta l'ordinamento si rapporti ad identità culturali e religiose. Il diritto riconosciuto all'appartenente ad una dimensione identitaria collettiva presuppone infatti un criterio soglia di definizione, una sorta di "ortodossia" identitaria che consente all'ordinamento giuridico di individuare i propri interlocutori, al fine dell'attribuzione dei diritti.

Definire da un punto di vista giuridico chi sia appartenente di un certo credo o ad una certa comunità, implica la definizione giuridica della rappresentatività e vincolatività dei precetti religiosi o culturali. Giuridicamente, si tratta di un'operazione molto complessa. Chi definisce la correttezza rituale del cibo *kosher* o *halal*: l'individuo o esiste un'ortodossia religiosa che l'ordinamento deve assumere a fondamento del riconoscimento e, in questo caso, quale spazio è dato al dissenso individuale? La richiesta della persona che si definisce *Sikh* è compatibile con un'osservanza discontinua dell'obbligo di indossare il turbante o richiede un'adesione incondizionata a tale precetto? Sono solo alcuni esempi che attestano la complessità del dialogo tra norme che appartengono ad ambiti diversi: giuridico, culturale religioso, che normalmente esistono separatamente ma che, in questi casi, si trovano ad un confronto obbligato.

## 6. Un "affaire" che riguarda anche la maggioranza

Le tematiche trattate in questo breve intervento sono complesse e si prestano ad essere interpretate sotto diverse angolazioni, secondo la prospettiva adottata, che può essere giuridica, politica, o sociologica. Ognuna di queste prospettive comporta problematiche di diversa natura, tutte egualmente complesse, che possono includere la sostenibilità del riconoscimento di istanze identitarie, quindi i costi sociali economici dello stesso, così come la possibilità di individuare all'interno dell'ordinamento giuridico gli strumenti adatti, conciliando le esigenze di volta in volta presenti, che possono tra loro confliggere. Nell'ambito di questa complessità, tuttavia, si possono scorgere alcuni punti di riferimento.

Il primo: il confronto con la diversità è un arricchimento, pur nella complessità. Nel confronto troviamo una maggiore conoscenza di noi stessi: il dibattito in merito ai simboli religiosi, ad esempio, contribuisce ad evidenziare portata e confini della libertà religiosa, secondo prospettive inedite, ma assolutamente preziose.

In secondo luogo, il confronto non rappresenta solo un'opportunità ma anche un onere. Da un lato perché è imposto dall'eterogeneità crescente delle società contemporanee, quindi gli ordinamenti non possono sottrarsi al confronto, nella consapevolezza che la gestione del dialogo ha ricadute immediate e dirette nel contesto sociale. D'altro lato, il confronto con le richieste giuridiche correlate alle identità consente di scorgere un altro aspetto: la diversità non si correla sempre ad una provenienza geo-culturale lontana. Il caso delle richieste correlate all'alimentazione lo attesta chiaramente: il contenzioso relativo alle richieste di diversificazione dei menu nelle scuole o nelle carceri è in larga parte connotato da esigenze determinate da precetti religiosi. In particolare, il panorama comparato offre numerosi esempi di accommodation relativi a cibi preparati secondo i precetti *halal*, *kosher* o vegetariani.

Tuttavia, l'eterogeneità delle società contemporanee non deriva solamente da chi con se abitudini e comportamenti proprie di altri Paesi, ma anche da chi, nato e cresciuto in un dato contesto, si discosti dai paradigmi culturali maggioritari, rivendicando poi un riconoscimento giuridico. La richiesta di poter usufruire di pasti vegetariani nelle mense scolastiche o lavorative, ad esempio, può legarsi ad un credo religioso o ad una tradizione propria di determinati Paesi, ma può provenire anche da chi abbracci questa abitudine alimentare, poiché in sintonia con la propria *Weltanschauung*. Similmente, la rivendicazione di indossare determinati capi di abbigliamento si associa nella maggioranza dei casi a precetti religiosi, tuttavia, esiste un ampio contenzioso, che attesta la richiesta di non osservare i *dress code* previsti a scuola o sul luogo di lavoro, spesso sulla base di motivazioni puramente estetiche, di gusto o di maggiore *comfort*.

Si comprende allora, che la frammentazione si aggiunge all'a-territorialità allontanando il dialogo tra ordinamenti giuridici e identità culturali dal concetto di minoranze, neppure se accompagnate dall'aggettivo "nuove".

Emerge, invece, un aspetto cruciale che rappresenta al contempo una differenza sostanziale con il rapporto maggioranza e minoranze tradizionalmente inteso. La giuridicizzazione surrettizia di aspetti culturali, non esplicitati in quanto (e finché) ampiamente condivisi.

La richiesta di garantire abitudini alimentari diverse nelle mense, o la possibilità di indossare determinati capi di abbigliamento sul luogo di lavoro o nelle scuole fa emergere l'esistenza di presupposti culturali condivisi: tradizioni alimentari o di costume in relazione al vestiario, spesso non codificati in alcuna norma, destinati però ad emergere a seguito delle istanze di chi in esse non si riconosca.

Nel dialogo con la diversità culturale, in altre parole, emergono gli ambiti in cui le norme giuridiche presuppongono determinati comportamenti il cui cambiamento, però, non appare in contrasto con diritto o libertà fondamentali.

Questo porta ad un aspetto di grande interesse: il rapporto tra ordinamenti giuridici ed identità culturali emerge coinvolge la maggioranza che, in virtù di esso, può vedere modificate alcune assunzioni culturali di norme giuridiche.

Il pluralismo culturale, in questa prospettiva, è anche un *affaire* della maggioranza, poiché può giungere a spezzare la coincidenza tra tradizioni culturali e norme giuridiche o, quantomeno, ad esplicitarne le dinamiche, talvolta mettendola in discussione.

Non tutti i codici di comportamento sociali rispecchiano principi giuridici fondamentali: le tradizioni alimentari, i codici di abbigliamento o la determinazione delle festività, ad esempio, possono essere soggetti a cambiamenti. All'opposto, la ricerca di norme giuridiche quanto più neutrali possibili può essere un mutamento compatibile con l'assetto costituzionale, non violando in assenza del nesso tra norme sociali e diritti o principi di natura fondamentale.

In tal caso, emerge chiaramente come non solo non sussista un rapporto di reciproca definizione, come nel caso di maggioranza e minoranze territorialmente stanziate, ma come forse, non si sia più proprio di fonte a segmenti di popolazione.

Anche quest'aspetto richiede un passaggio concettuale importante, poiché i diritti correlati alle identità culturali sono generalmente prospettati secondo dimensioni collettive: minoranze, gruppi, identità.

La frammentazione e la a-territorialità, invece prospettano la configurazione di “diritti culturali” attribuiti agli individui, indipendentemente dall'appartenenza ad un gruppo o identità collettiva. In questo senso, si spezza un ulteriore presupposto concettuale: quello secondo il quale siano sempre necessari diritti speciali e la possibilità di preveder norme giuridiche che prescindono da un paradigma culturale preciso e adottano una prospettiva più inclusiva, attraverso in cerca di una dimensione più neutrale. In questo caso essere gruppo o minoranza non risulta necessario, poiché diventano più ampie le possibilità per l'individuo di vedere riconosciuta la collocazione delle proprie abitudini, venendo meno gli obblighi contrari.

La ricerca di regole più “neutrali” potrebbe fornire anche una risposta ai timori che hanno indotto autori e politici a ripudiare il concetto di multiculturalismo, quand'esso rappresenti la frammentazione della società in gruppi che tra loro non comunicano, dando concretezza al concetto di interculturalismo in cui, più che ai gruppi, si guardi agli individui.

*Costituzione e multiculturalismo. L'estensibilità delle norme costituzionali su lingua e cultura agli immigrati*

*Ilenia Ruggiu*

*1. La legge 482/1999: un impianto ragionevole, ma incompleto*

La legge 482/1999, dando attuazione all'art. 6 della Costituzione, mira a proteggere la lingua e la cultura di dodici minoranze: albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene, croate, parlanti francese, franco-provenzale, friulano, ladino, occitano, sardo.

Il riconoscimento "selettivo" di queste minoranze all'interno della più ampia diversità linguistica presente in Italia è avvenuto seguendo tre principali criteri: si tratta di gruppi originari, precedenti l'instaurarsi dello Stato italiano (autoctonia); si tratta di gruppi che da tempo memorabile parlano quelle lingue (storicità); si tratta di gruppi stanziali e localizzati in territori ben determinati (territorialità). L'identificazione di tali dodici minoranze, tuttavia, non esaurisce la diversità linguistica e culturale presente in Italia che, com'è noto, è molto maggiore.

Pur con i margini di differenza dovuti ai criteri classificatori che i linguisti adottano per identificare una lingua, l'Italia figura sempre ai primi posti al mondo per diversità linguistica con 47 lingue parlate nel suo territorio secondo l'Etnologue<sup>1</sup>, di cui 30 in pericolo di estinzione secondo l'Unesco<sup>2</sup>. Secondo altre classificazioni, le lingue sarebbero 31 con, al loro interno, 77 varianti principali<sup>3</sup>.

Uno dei "grandi esclusi" dall'impianto della legge 482/1999, com'è noto, è il romani. Il gruppo Rom non si è qualificato, infatti, quale tredicesima minoranza linguistica, per carenza del requisito della territorialità, essendo un gruppo nomade non precisamente localizzato in nessuna parte del territorio italiano, pur avendo i requisiti della autoctonia e della storicità.

Tutte le altre minoranze parlanti lingue regionali definite, nel linguaggio corrente, come dialetti, quali il napoletano, il siciliano, il veneto, il lombardo, il giudeo-piemontese etc., non sono state incluse nella protezione della legge 482/1999.

La diversità linguistica italiana, in tempi di immigrazione e globalizzazione, va aumentando ulteriormente. Oltre alle lingue finora citate, infatti, il mosaico linguistico italiano è oggi composto anche da minoranze parlanti cinese, arabo, rumeno, indi, urdu, farsi, wolof etc. spesso radicate in Italia in modo stabile. Inoltre, accanto all'immigrazione per lavoro esistono, in Italia, altri fenomeni di spostamenti di persone quale quello che ha portato all'enclave stanziale di cittadini britannici che abitano il cosiddetto Chianti-shire in Toscana e che parlano inglese.

Rispetto a questo quadro linguistico così variegato, che traborda le sole dodici minoranze attualmente riconosciute, che valutazione può esprimersi rispetto alla legge 482/1999 e alla sua scelta "selettiva"?

La legge 482/1999 non appare incostituzionale per il fatto di escludere tutte queste altre decine di minoranze linguistiche presenti in Italia dalla tutela. La possibilità di un

---

<sup>1</sup> <https://www.ethnologue.com/statistics/country>

<sup>2</sup> <http://www.unesco.org/languages-atlas/>

<sup>3</sup> <https://patrimonilinguistici.it/lingue-parlate-in-italia/>

riconoscimento selettivo e differenziato di minoranze è, infatti, ammesso dall'art. 6 Cost. nel momento in cui utilizza la dizione "apposite norme". Inoltre, molte lingue parlate in Italia a livello regionale non sono assistite da minoranze militanti che insistono per il riconoscimento: chi le parla si accontenta di poterlo fare in contesti vernacolari e, mentre pratica un bilinguismo con l'italiano, si accontenta che lo Stato non interferisca. Non potrebbe, pertanto, a mio avviso, invocarsi una sentenza additiva da parte della Corte costituzionale che estenda l'ambito della tutela a minoranze escluse. I criteri sottesi alla legge 482/1999, che riservano un trattamento preferenziale a sole dodici minoranze in base alla autoctonia, storicità e territorialità appaiono ragionevoli. A questi tre criteri, inoltre, se ne aggiunge un quarto, spesso non esplicitato, ma che è comune a tutte le dodici minoranze protette: la vulnerabilità della lingua e della cultura di cui il gruppo è portatore. La legge 482/1999 è intervenuta in un momento in cui i dodici gruppi erano sofferenti e la diglossia a favore dell'italiano era già forte.

Se l'impianto della legge 482/1999 è complessivamente ragionevole, da quanto sommariamente accennato, esso appare anche inevitabilmente incompleto. Il plurilinguismo originario allo Stato italiano e quello che si va diffondendo come conseguenza dei fenomeni migratori che rendono la nostra società sempre più multiculturale e multilinguistica, chiama i giuristi a riflettere sulla possibile estensibilità delle norme costituzionali su lingua e cultura anche ad altre minoranze attualmente non oggetto di tutela. In questo contributo mi soffermerò sulla estensibilità agli immigrati. Per rispondere, a tale interrogativo è preliminare riflettere su quali sono le idee di lingua e cultura sottese alla Costituzione.

## *2. Le definizioni di lingua sottese al quadro costituzionale*

Questo articolo si interroga sulla estensibilità agli immigrati delle norme costituzionali su lingua e cultura.

La parola lingua, e suoi derivati, ricorre in Costituzione nei seguenti articoli: 3, 6, 111, X disposizione transitoria e finale.

La parola cultura, e suoi derivati, ricorre in Costituzione nei seguenti articoli: 9, 33, 117 e 118.

Aldilà di queste disposizioni, che fanno esplicita menzione dei concetti, un altro gruppo di norme costituzionali è rilevante per rispondere al quesito sotteso a questo lavoro e segnatamente i seguenti articoli: 2, 8, 19, 21, 25, 117 c. 1.

Lingua e cultura sono concetti extra-giuridici il cui significato si attinge dalla coscienza sociale; essi fanno parte di quel "diritto muto"<sup>4</sup> cui le norme scritte fanno costante riferimento. È, dunque, preliminare interrogarci su che cosa sia una lingua e una cultura e chiedersi quale idea di lingua e cultura, tra le numerose esistenti, sia sottesa al quadro costituzionale.

Per necessità di sintesi, esporrò quattro principali definizioni di lingua.

Una prima definizione, scientifica, neutra, asettica, guarda alla lingua come ad un "sistema di comunicazione". Secondo tale definizione la lingua è uno strumento con cui gli esseri umani scambiano informazioni.

Una seconda definizione, che si afferma durante il romanticismo, è di tipo identitario e guarda alla lingua come "lo spirito di un popolo" che non serve, come rileva Johann Gottfried Herder, soltanto per trasmettere informazioni, ma in cui si incarna l'anima, il carattere, la cultura di un intero gruppo nazionale. Nella versione contemporanea, questa

---

<sup>4</sup> R. Sacco, *Il diritto muto. Neuroscienze, conoscenza tacita, valori condivisi*, il Mulino, Bologna, 2015.

idea romantica si ripropone nell'idea che la lingua sia un "elemento dell'identità personale" ossia facente parte di quegli elementi che contribuiscono a formare il sé, la persona.

Una terza definizione vede la lingua come parte del patrimonio storico culturale di uno stato. A differenza della precedente definizione, questa definizione è più "cosale", nel senso che isola la lingua dai gruppi che la parlano trattandola come parte dei beni culturali, quasi come un monumento, appartenente però al patrimonio culturale immateriale e non a quello materiale.

Una quarta definizione, infine, guarda alla lingua come uno strumento di potere con cui un'élite si afferma sopra altri gruppi e con cui si perseguono scopi politici. Una definizione esemplificativa in tal senso è stata quella fornita dal sociolinguista Max Weinreich che, nella diatriba su che cosa sia una lingua e che cosa sia un dialetto, si espresse in tal senso: "una lingua è un dialetto con un esercito e una marina"<sup>5</sup>.

A seconda di quale concezione della lingua la Costituzione adotta, le misure di intervento richieste al legislatore saranno diverse.

Se la lingua è percepita come un semplice "sistema di comunicazione" è probabile che il diritto non intervenga a proteggere lingue minoritarie o vulnerabili. Che gli esseri umani comunichino in italiano, ladino, sardo o inglese avrebbe poca importanza: una lingua vale l'altra, se il suo scopo è quello di comunicare. Addirittura il compito del legislatore potrebbe essere quello di promuovere una omologazione linguistica volta ad una lingua franca globale, favorendo, ad esempio, l'insegnamento dell'inglese anziché dell'italiano. Non è questa la concezione di lingua cui fa riferimento il quadro costituzionale che, viceversa, dà un valore alla tutela delle minoranze linguistiche – per definizione parlanti lingue a capacità comunicativa ridotta almeno quantitativamente perché minoritarie – collocandola addirittura tra i principi supremi.

Come osserva Roberto Toniatti<sup>6</sup>, la collocazione dell'art. 6 tra i principi fondamentali, anziché tra i diritti, fa capire che la diversità linguistica fa parte del modo di essere della Repubblica in quanto espressione del pluralismo democratico. Il fatto, inoltre, che la Costituzione non protegga la lingua in sé, ma le minoranze linguistiche, evoca un altro importante significato: le minoranze linguistiche sono, infatti, una di quelle formazioni sociali cui fa riferimento l'art. 2. Insieme alla famiglia, alle confessioni religiose acattoliche, alla Chiesa cattolica, si tratta di una di quelle poche formazioni sociali esplicitamente menzionate in Costituzione. Da questi elementi parrebbe emergere che una delle visioni della lingua sottesa alla costituzione sia quella identitaria: la lingua è parte integrante della identità in quanto è collegata al principio personalista.

Anche la terza concezione della lingua, come patrimonio storico e culturale, a mio avviso, potrebbe ritenersi implicita al quadro costituzionale. Se è vero che la Costituzione protegge espressamente le minoranze linguistiche all'art. 6 e che questa protezione è rivolta ai gruppi che sono in primo piano rispetto alla lingua, a mio avviso, quando l'art. 9 chiama la Repubblica alla tutela del "patrimonio storico della nazione" e alla promozione dello "sviluppo della cultura" potrebbero ritenersi questo patrimonio storico e questa cultura costituiti anche delle molteplici lingue parlate in Italia. Ma, a ben vedere, questa interpretazione non è quella fatta propria dal legislatore. Infatti, il *Codice dei beni culturali e del paesaggio* (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42), non solo non menziona mai le lingue parlate in Italia come oggetto di tutela, ma all'art. 7 bis in qualche modo le esclude, negando l'estensibilità delle norme del codice al patrimonio immateriale che non abbia una "traduzione materiale". Mentre la *Convenzione per la salvaguardia del patrimonio*

---

<sup>5</sup> M. Weinreich, *La YIVO e i problemi del nostro tempo*, in *YIVO Bleter*, vol. 25 n. 1, gennaio-luglio 1945, 13.

<sup>6</sup> R. Toniatti, *Minoranze, diritti delle*, in *Enciclopedia delle scienze sociali* (1996) in [nhttp://www.treccani.it/enciclopedia/diritti-delle-minoranze\\_%28Enciclopedia-delle-scienze-sociali%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/diritti-delle-minoranze_%28Enciclopedia-delle-scienze-sociali%29/)



*culturale immateriale* dell'UNESCO conclusa a Parigi il 17 ottobre 2003 introduce il concetto di "patrimonio culturale immateriale" includendovi anche: le "tradizioni ed espressioni orali, ivi compreso il linguaggio, in quanto veicolo del patrimonio culturale immateriale" (art. 2 c. 2), il nostro Codice sui beni culturali riduce, con le sue definizioni, l'applicabilità di tale Convenzione.

Anche la quarta definizione di lingua, che la vede come uno strumento di potere della maggioranza, è presente nel quadro costituzionale che, proprio con l'art. 6, vuole garantire la protezione a gruppi linguistici che non parlano la lingua ufficiale. L'art. 6 lascia discrezionalità e spazi di differenziazione al legislatore, sia statale che regionale, ma dentro questi spazi, il legislatore dovrebbe evitare di trasformarsi in uno strumento che fornisce "un esercito e una marina", anche semplicemente simbolici fatti di riconoscimento normativo e finanziamenti, a certi gruppi anziché ad altri, in questo modo effettuando delle discriminazioni. Come detto, l'impianto finora fornito in Italia appare ragionevole.

In sintesi, il concetto di lingua che emerge dalla Costituzione è quello di un valore collegato al pluralismo e al principio personalista. Questa definizione sottesa al quadro costituzionale contiene, come meglio esplicherò, i presupposti per ritenere che anche le lingue degli immigrati possano trovare tutela.

### *3. Le definizioni di cultura sottese al quadro costituzionale*

Il secondo termine che è opportuno chiarire preliminarmente ai fini di rispondere al quesito sull'estensibilità agli immigrati di alcune forme di tutela linguistica e culturale è quello di cultura. Più della lingua, il termine cultura è polisenso. La parola "cultura" ricorre nel diritto e nella lingua comune con almeno tre significati principali<sup>7</sup>.

In una prima accezione esso indica una conoscenza specializzata, tecnica, superiore, che si consegue attraverso un percorso di istruzione ufficiale. Espressa in frasi del linguaggio corrente quali "è una persona di cultura", ha una "grande cultura", tale accezione è, per esempio, quella cui fa riferimento l'art. 33 Cost., parlando di istituzioni di "alta cultura". Il precipitato giuridico di tale accezione tecnico-specialistica di cultura è il riconoscimento del diritto sociale all'istruzione.

In un secondo significato, pure ricorrente nei testi giuridici, la parola cultura indica "la vita intellettuale di una comunità", che ruota intorno ad attività di tipo artistico e letterario, a scambi di idee e dibattiti. In questa accezione, la cultura può portare alla produzione di beni materiali (opere artistiche, film, romanzi) e immateriali (idee, visioni della società) all'interno di una comunità. Ben espressa in frasi quali "i tagli alla cultura", una città con "una vita culturale ricca", la tutela del "patrimonio culturale", dei "beni culturali" e via enumerando, questa accezione di cultura è presente negli artt. 9, 117 e 118 Cost.

In un terzo significato, quello antropologico, la cultura è un qualcosa di ancora più ampio, che include le due precedenti definizioni, e si riferisce ad un intero sistema di vita sociale, condiviso e trasmesso intergenerazionalmente. Anche in questo caso, considerate le oltre 600 definizioni di cultura fornite in antropologia<sup>8</sup>, prevarrà uno spirito di sintesi e mi limiterò a fornire due definizioni proposte dall'antropologia. Nella primissima definizione di cultura in senso antropologico, fornita nel 1871, la cultura è "quell'intero complesso (*that complex whole*) che comprende la conoscenza, le credenze, l'arte, la morale, il diritto, i costumi e qualsiasi altra capacità o abito acquisito dall'uomo come

---

<sup>7</sup> Per ulteriori accezioni G. Famiglietti, *Diritti culturali e diritto della cultura. La voce "cultura" dal campo delle tutele a quello della tutela*, Giappichelli, Torino, 2010.

<sup>8</sup> J.D. Moore, *Visions of culture. An introduction to anthropological theories and theorists*, Altamira Press, Oxford, 2004.

membro di un gruppo”<sup>9</sup>. In una delle attuali più diffuse definizioni di cultura, essa è “una rete di significati”<sup>10</sup> (*web of significances*) che viene fornita all’essere umano durante tutto il processo di socializzazione in un gruppo umano.

Mentre sulla presenza in Costituzione delle prime due accezioni di cultura – come conoscenza specialistica e come vita intellettuale di una comunità – non vi sono dubbi, l’accezione di cultura in senso antropologico non è menzionata esplicitamente. Attualmente, delle 194 Costituzioni esistenti, soltanto cinquanta codificano diritti culturali in senso antropologico e soltanto trenta contengono un principio multiculturale espressamente codificato. La Costituzione italiana è stata scritta prima della data di nascita dei diritti culturali, che è il 1966 con l’introduzione dell’art. 27 del Patto internazionale dei diritti civili e politici e, pertanto, inevitabilmente non poteva prevederli. Bisogna, pertanto, interrogarsi se il quadro costituzionale attuale contenga riferimenti un principio multiculturale quanto meno implicito, e le premesse per una tutela della cultura degli immigrati.

Per valutare se i riferimenti che la Costituzione fa alla cultura e alla lingua siano estensibili anche agli immigrati esplorerò due percorsi. In primo luogo mi soffermerò sulla estensibilità dell’art. 6 a minoranze linguistiche costituite da immigrati (par. 4); in secondo luogo mi soffermerò sul complessivo impianto sistematico costituzionale per verificare se esso contenga o meno un principio multiculturale (par. 5).

#### 4. L’art. 6 è estensibile a minoranze linguistiche costituite da immigrati?

Va preliminarmente osservato che gli stranieri già godono, nell’ordinamento italiano ed europeo, di numerosi diritti linguistici principalmente collegati al diritto alla difesa e ad un giusto processo, nonché ai divieti di discriminazione su base linguistica<sup>11</sup>. Rispetto a questa protezione di cui gli stranieri già usufruiscono, in questo paragrafo mi concentrerò sul tema della estensibilità dell’art. 6 agli immigrati. Tale tema è stato già affrontato in dottrina<sup>12</sup> con argomenti convincenti a favore della sua estensibilità, che qui riporto sinteticamente.

Il primo argomento risiede nella portata letterale dell’art. 6. La disposizione non contiene nessuna preclusione letterale. Inoltre, nel parlare genericamente di minoranze linguistiche, la norma è aperta a qualunque minoranza il legislatore voglia riconoscere, immigrati inclusi.

Un secondo argomento poggia sul fatto che non sarebbe possibile effettuare una “pietrificazione” dell’art. 6 al 1948 intendendolo riferito esclusivamente alle minoranze linguistiche allora esistenti. Questo tipo di interpretazione storica, infatti, dovrebbe a quel punto applicarsi al limitrofo art. 8 cristallizzando le confessioni acattoliche a quelle presenti in Italia nel 1948. In tal modo, però, gli esiti sarebbero paradossali: il

---

<sup>9</sup> E.B. Tylor, *Il concetto di cultura. I fondamenti teorici della scienza antropologica*, trad. it. *Primitive culture* (1871), Einaudi, Torino, 1975. Secondo A.L. Kroeber, *The nature of culture*, Chicago University Press, Chicago, 1952, 118-120 è questa la prima definizione di cultura in senso antropologico.

<sup>10</sup> C. Geertz (1973) 11 così definisce la nuova idea di cultura: “il concetto di cultura che espongo... è essenzialmente un concetto semiotico. Convinto, con Max Weber, che l’uomo è un animale sospeso in reti di significato che lui stesso ha tessuto, considero la cultura come una di quelle reti, e la sua analisi non come una scienza sperimentale in cerca di leggi, ma come una scienza interpretativa in cerca di significati”.

<sup>11</sup> P. Bonetti, *L’uso della lingua negli atti concernenti l’ingresso, il soggiorno e l’allontanamento degli stranieri e nell’accesso al diritto di asilo*, in P. Bonetti (a cura di), *L’uso della lingua negli atti e nella comunicazione dei poteri pubblici italiani*, Giappichelli, Torino, 2016, 571 ss.

<sup>12</sup> M. Cosulich, *Lingue straniere e lingue minoritarie nell’ordinamento repubblicano*, in *Quaderni regionali*, 2, 2012, 134 ss.

riconoscimento del buddismo, diffusosi in Italia successivamente al 1948, per fare soltanto un esempio, sarebbe stato impensabile.

Un terzo argomento che depone a favore della estensibilità della tutela è quello della coincidenza tra alcune minoranze protette dalla l. 482/1999 e minoranze linguistiche immigrate. Nel proteggere gruppi parlanti francese e albanese, la l. 482/1999 sarebbe già accessibile, ad esempio, da tutti gli immigrati africani o di isole del pacifico francofoni, laddove fossero localizzati in determinati comuni, nonché dagli albanesi anche se non appartenenti a minoranze storiche.

Un quarto argomento è quello che rivede i requisiti della autoctonia e storicità. Il carattere originario delle minoranze storiche è, a bene vedere, discutibile in quanto le stesse sono state, a loro volta, soggette ad immigrazione. Poiché in Italia esistono minoranze immigrate ormai dall'inizio del XX secolo che hanno acquisito il carattere della stanzialità, il criterio della storicità sembrerebbe applicabile anche a queste ultime.

A questi argomenti, aggiungerei che l'estensibilità dell'art. 6 anche agli immigrati è confermata da una sua lettura sistematica all'interno del più ampio quadro costituzionale. Nel paragrafo successivo, passerò in rassegna gli altri articoli della Costituzione utili a ricostruire un complessivo quadro pluralista dentro il quale la protezione delle minoranze linguistiche anche straniere si colloca.

##### *5. L'art. 9 è estensibile alle culture degli immigrati? Esiste un principio multiculturale in Costituzione?*

Per l'antropologia il concetto di cultura ha una portata onnicomprensiva, esso abbraccia anche la lingua e la religione, essendo la cultura un sistema organico. Viceversa, il diritto distingue tra la triade "cultura, lingua e religione" sottoponendo ciascun elemento a regimi giuridici distinti. Com'è noto, in Costituzione la religione è protetta con lo status di libertà fondamentale di tutti gli individui; la lingua come diritto individuale ad esercizio collettivo di alcune minoranze individuate dal legislatore; la cultura in senso antropologico, invece, non è protetta esplicitamente, né con un principio multiculturale né con un riconoscimento esplicito di diritti culturali o all'identità culturale. Di fronte a tale silenzio, ci si interroga se la Costituzione contenga comunque le basi per ritenere presente al suo interno un principio multiculturale e una protezione dei diritti culturali degli immigrati.

L'art. 9, nel chiamare la Repubblica a promuovere lo sviluppo della cultura, se interpretato evolutivamente, rappresenta, a mio avviso, un primo diretto fondamento. Collocato tra i principi supremi, analogamente all'art. 6, questo articolo contiene sicuramente un principio culturalista che potrebbe essere interpretato evolutivamente in senso multiculturista. La domanda interpretativa che nasce è la seguente: in una società divenuta ormai di fatto multiculturale, dove la cultura non è più soltanto quella italiana, la Repubblica dovrebbe impegnarsi nella promozione e sviluppo di tutte le culture, comprese quelle dei migranti che ormai costituiscono il 10% della popolazione? Molto dipende dal significato che si dà alla parola cultura. A mio avviso, l'art. 9 non dovrebbe essere interpretato come cultura in senso di conoscenza specialistica, perché altrimenti si tratterebbe di un'endiadi rispetto al successivo riferimento alla ricerca scientifica, e si restringerebbe l'espansività della disposizione che va, invece, interpretata *magis ut valeat*. Si potrebbe ritenere che il legislatore si riferisse alla cultura intesa quale vita della comunità (il fatto che si parli di cultura al singolare potrebbe significare che il costituente pensasse alla sola cultura italiana) e quindi si riferisse agli aspetti intellettuali e artistici della cultura italiana. Ma anche questa interpretazione non è preclusiva ad una estensione anche alla vita intellettuale e artistica immessa dalle nuove culture che l'Italia ospita.

D'altra parte, se è vero che il Costituente del 1948 non guardava ancora alla cultura in senso antropologico, non vi sono preclusioni ad innervare la disposizione di nuovi significati seguendo i canoni della interpretazione evolutiva, in un momento in cui si assiste ad una generale presa di coscienza dell'influenza che la cultura in senso antropologico ha sulla formazione dell'identità del singolo.

Un altro argomento che spinge a ritenere implicito in Costituzione un principio multiculturale è il principio pluralista. Il pluralismo culturale, infatti, analogamente al pluralismo linguistico, politico, sociale può ritenersi una *species* del più ampio principio pluralista, inerente ad ogni democrazia.

Un altro argomento poggia sull'art. 2 della Costituzione. Il gruppo culturale potrebbe essere considerato, infatti, una "formazione sociale" dentro cui si forma la personalità del singolo.

L'art. 21 potrebbe, ugualmente, ritenersi includente un diritto alla cultura in quanto la libertà di manifestazione del pensiero coprirebbe anche la manifestazione di diverse visioni del mondo.

Una disposizione spesso trascurata, ma che, secondo Giulio Ubertis<sup>13</sup>, contiene un importante fondamento del multiculturalismo in Costituzione è l'art. 25 nella parte in cui prevede per tutti, cittadini e stranieri, il diritto ad un giudice naturale. Tradizionalmente questa espressione viene interpretata come riferita al giudice precostituito per legge. Tuttavia, poiché le disposizioni costituzionali vanno interpretate *magis ut valeat*, essendo il divieto di giudici straordinari istituiti *ex post factum* ribadito nella formula precostituito per legge, al termine naturale va attribuito un altro significato. Giulio Ubertis lo ravvisa, tramite un'interpretazione storica sulle origini del concetto di "naturale". Il giudice naturale era, nel costituzionalismo rivoluzionario francese, il "giudice del borgo" (opposto a quello inviato da Parigi dal sovrano), colui che era in grado di saper leggere la condotta delle parti perché non proveniente da una realtà culturale troppo distante e in grado quindi di saper contestualizzare i fatti. Per poter compiere una corretta ermeneutica del fatto, in una società che è di fatto multiculturale come quella italiana, il giudice, a mio avviso, ha un dovere costituzionale di farsi "giudice antropologo" ossia ogniqualvolta ha di fronte una persona che appartiene ad un orizzonte culturale diverse ha il dovere di interrogarsi se per caso qualche ci sia qualche componente culturale da valutare. Questo profilo è estremamente importante per compiere una corretta ermeneutica del fatto.

Infine, l'esistenza di diritti culturali può ricollegarsi al nuovo status che hanno le fonti internazionali nella piramide delle fonti a partire dal 2001. Il novellato art. 117 c. 1, infatti, stabilisce che le leggi statali e regionali si conformano agli obblighi derivanti dal diritto internazionale. Le fonti di diritto internazionale sono, dunque, fonti subcostituzionali sovraordinate alla legge. A tal fine, va rilevato che il diritto internazionale è stato il primo a riconoscere la categoria dei diritti culturali in senso antropologico. È il *Patto internazionale sui diritti civili e politici* del 1966 che all'art. 27<sup>14</sup> autonomizza il concetto di cultura da quello di lingua e di religione.

L'Italia, ha anche ratificato la Convenzione dei diritti del fanciullo 1989 il cui art. 30<sup>15</sup>, forgiato sulla falsa riga del precedente art. 27, riconosce i diritti culturali del minore.

---

<sup>13</sup> G. Ubertis, *Multiculturalismo e processo penale*, in P. Bonetti, A. Simoni, T. Vitale (a cura di), *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia. Atti del convegno internazionale; Università degli studi di Milano-Bicocca, 16-18 giugno 2010*, Milano, Giuffrè, 2011, tomo I, 1127 ss.

<sup>14</sup> 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".

<sup>15</sup> Art. 30: "Negli Stati in cui esistono minoranze etniche, religiose o linguistiche oppure persone di origine autoctona, un fanciullo autoctono o che appartiene a una di tali minoranze non può essere privato del diritto

Poiché gli Stati tendevano a fare un uso ristretto del concetto di minoranza citato in questi due trattati, il Comitato ONU dei diritti umani, che è l'organo paragiurisdizionale preposto ad assicurare l'interpretazione di tali patti, ha chiarito il significato di minoranza nel *General comment* no. 23, *The rights of minorities* (Art. 27) dell'8 aprile 1994<sup>16</sup>. L'interpretazione che emerge da questo testo è altamente estensiva. Innanzitutto, il Comitato esclude che i destinatari della protezione siano soltanto cittadini degli Stati, includendovi anche stranieri<sup>17</sup>. Inoltre, estende esplicitamente la tutela anche ai lavoratori migranti, intendendo la parola "esistono" come una semplice condizione di presenza nel territorio, che fa scattare la tutela<sup>18</sup>. A scongiurare un criterio formalistico, usato da diversi Stati che dicevano di non avere al loro interno minoranze in quanto non le riconoscevano giuridicamente, il Comitato ha, altresì, chiarito che "l'esistenza di una minoranza etnica, religiosa o linguistica in un dato Stato parte non dipende da una decisione di quello Stato, ma richiede di essere stabilita da criteri oggettivi" (par. 5.2). La convergenza di queste interpretazioni spinge a ritenere che, anche se non ha riconosciuto esplicitamente né un principio multicultural né diritti culturali, la Costituzione italiana contenga in sé implicitamente tali principi. Ed, in effetti, a riprova di quanto enucleato si osservi come, dopo diversi decenni in cui i giudici trattavano le pratiche culturali come "consuetudini" esterne, poste all'ultimo livello della piramide delle fonti, la Corte di Cassazione nel 2018 ha riconosciuto l'esistenza, in capo allo straniero, «del diritto, pure inviolabile, ... a non rinnegare le proprie tradizioni culturali, religiose e sociali»<sup>19</sup>. Si tratta di un'apertura importante che, se si confermerà, consoliderà il riconoscimento giudiziale di tale diritto.

#### *6. Conclusioni. Dalla protezione delle minoranze alla diversità come bene pubblico costituzionale e il ruolo delle regioni nell'inveramento del pluralismo linguistico e culturale*

Dalle argomentazioni presentate in questo lavoro, possiamo concludere che l'estensibilità delle norme costituzionali su lingua e cultura agli immigrati è possibile, con alcuni distinguo.

Per quanto concerne la lingua, non esistono preclusioni letterali all'estensione dell'impianto di tutela e valorizzazione costituzionale dell'art. 6 agli immigrati. La Costituzione riconosce però la sussistenza di ragioni per un trattamento differenziato e forse anche preferenziale di alcune minoranze linguistiche affidandone l'individuazione al legislatore. Ai criteri di autoctonia, storicità, territorialità già presenti nel 1948 si è aggiunto, attualmente, il profilo della vulnerabilità di alcune lingue, che potrebbe suggerire che le lingue degli immigrati, in quanto fiorenti nella terra d'origine, non trovino protezione in Italia. Anche se la minoranza è ormai stanziale e ha, per la sua lunga

---

di avere una propria vita culturale, di professare e di praticare la propria religione o di far uso della propria lingua insieme agli altri membri del suo gruppo".

<sup>16</sup> UN Human Rights Committee (HRC), CCPR General Comment No. 23: Article 27 (Rights of Minorities), 8 April 1994, CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, available at: <https://www.refworld.org/docid/453883fc0.html> [accessed 16 July 2019]

<sup>17</sup> Par. 5.1. "I termini usati nell'art. 27 indicano che le persone destinatarie della protezione sono quelle che appartengono a un gruppo e che hanno in comune una cultura, una religione e/o una lingua. Questi termini indicano che i destinatari della protezione non devono essere cittadini dello Stato parte".

<sup>18</sup> Par. 5.2 "L'art. 27 attribuisce diritti a persone che appartengono a minoranze che "esistono" in uno Stato parte... non è rilevante determinare il livello di permanenza che il termine "esistono" implica. Pertanto, lavoratori migranti o persino visitatori di uno Stato che integrano tali minoranze hanno diritto a non veder negati tali diritti."

<sup>19</sup> Cass. pen., sez. III, 29 gennaio 2018 n. 29613, punto 3.4.

permanenza, acquisito il criterio della storicità, se non è vulnerabile si potrebbe ritenere che sia ragionevole non includerla nella protezione tramite apposite norme. Ad esempio, nel caso della comunità cinese a Milano di cui parla il contributo al presente volume di Lino Panzeri, si potrebbe ritenere ragionevole escludere tale minoranza per il fatto che la lingua cinese non è a rischio di estinzione essendo parlata da miliardi di persone nella madre patria.

Questo argomento, tuttavia, va temperato con la considerazione che la lingua, secondo l'impianto costituzionale, appare collegata anche all'identità individuale e allo sviluppo della persona, per cui se, ad esempio, si dimostrasse che queste comunità sono ormai stanziali e non destinate al ritorno in patria, la protezione della lingua servirebbe a garantire uno sviluppo della personalità dei componenti. Alle paure di una eccessiva frammentazione linguistica e di eccessivi costi se anche le lingue degli immigrati dovessero trovare tutela, può replicarsi osservando che proprio la flessibilità insita nell'art. 6 consente di graduare gli interventi. Ad esempio, alcune forme di valorizzazione linguistica che sono meno costose rispetto all'uso della lingua nelle scuole o nella pubblica amministrazione, sono gli interventi sulla toponomastica<sup>20</sup> o altre forme simboliche che rendano la minoranza linguistica visibile.

In linea generale, nell'ambito linguistico la Costituzione investe il legislatore a garante delle minoranze. Per quanto riguarda la protezione della cultura degli immigrati, invece, il ruolo del potere giudiziario sembra cruciale, anche perché, a differenza della lingua, la cultura si manifesta in una miriade di comportamenti, pratiche, visioni del mondo, credenze, costumi, rituali che è difficile il legislatore possa prefigurare e anticipare. È, dunque, il momento giudiziale che serve ad inverare il pluralismo culturale che, anche se non esplicitamente, la Costituzione riconosce. Tuttavia, la tutela giudiziale dei diritti culturali degli immigrati avviene in una fase di contenzioso che, ovviamente, protegge soltanto una parte della cultura degli immigrati. Per questo, possiamo dire che l'impianto pluralista della Costituzione dovrebbe essere inverato anche in altri modi. Di seguito ne illustrerò sinteticamente due.

In primo luogo, a mio avviso, sarebbe opportuno un cambio di paradigma. Si dovrebbe, cioè, andare oltre l'idea di minoranza, che prevede diritti linguistici e culturali a beneficio di gruppi vulnerabili da proteggere, per aderire ad un'idea di diversità linguistica e culturale come bene pubblico, anche della maggioranza. Questo mutamento di paradigma, invero, già si registra, anche nella terminologia, nella Carta dei diritti fondamentali della UE 2007. L'art. 22 rubricato *Diversità culturale, religiosa e linguistica* stabilisce che: "L'Unione rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica". È vero che le norme dei Trattati vincolano gli Stati soltanto in relazione alle competenze della UE, per cui tale articolo non fa nascere obbligazioni dirette in capo allo Stato italiano, tuttavia, esso rappresenta un'importante passo verso una concezione europea della diversità che potrebbe entrare in dialogo con l'approccio costituzionale.<sup>21</sup>

Un secondo modo per inverare il principio pluralista insito in Costituzione è un maggior coinvolgimento del legislatore e amministratore regionale. L'art. 6 e l'art. 9 sono, infatti, suscettibili di ulteriori inveramenti da parte del legislatore regionale, nonché da parte delle province e dei comuni con le loro fonti e provvedimenti. Dal 2001, infatti, l'interpretazione dell'art. 6 e dell'art. 9 è cambiata a seguito della revisione costituzionale

---

<sup>20</sup> V. Piergigli, *Onomastica e toponomastica nelle lingue minoritarie: affinità e comuni problematiche*, in P. Bonetti (a cura di), *L'uso della lingua negli atti e nella comunicazione dei poteri pubblici italiani*, Giappichelli, Torino, 2016, 405 ss.

<sup>21</sup> R. Toniatti (a cura di), *Le minoranze linguistiche nell'Unione europea le prospettive di nuovi strumenti di tutela e promozione*. Atti del Seminario di studio in tema di configurazione di nuovi strumenti giuridici di tutela e promozione delle minoranze linguistiche nell'ordinamento dell'Unione Europea Istituto Culturale Mòcheno – Bersntoler Kulturinstitut loc. Jorgar, 67 Palù del Fersina/Palai en Bernstol, 2 e 3 marzo 2018 (<http://www.liatn.eu>, ebook), 2019.

dell'art. 114 Cost. Se prima del 2001 la dizione “Repubblica” doveva intendersi riferita allo Stato centrale, a partire dall'affermazione del nuovo principio di pari dignità istituzionale, la Repubblica si compone di stato, regioni, province, comuni e città metropolitane. Ciò significa che anche tutti questi altri soggetti possono e devono concorrere all'attuazione degli artt. 6 e 9 Cost. e potrebbero farlo, appunto, con “apposite norme” che configurino protezioni linguistiche diversificate nel territorio nazionale a seconda delle esigenze che i gruppi da tutelare manifestano. Diverse regioni hanno già agito in tal senso riconoscendo le identità culturali, religiose e linguistiche degli stranieri<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Per una disamina più dettagliata di singoli interventi normativi regionali e comunali si vedano F. Furlan, *L'uso delle lingue minoritarie nei rapporti delle persone con le pubbliche amministrazioni nelle regioni ad autonomia ordinaria*, in P. Bonetti (a cura di), *L'uso della lingua negli atti e nella comunicazione dei poteri pubblici italiani*, Giappichelli, Torino, 2016, 425 ss. e in particolare 494-504 e M. Giovannetti, C. Minicucci, *La tutela delle minoranze storiche e le misure per l'integrazione e la partecipazione politica degli stranieri in Italia*, in P. Bonetti (a cura di), *L'uso della lingua negli atti e nella comunicazione dei poteri pubblici italiani*, Giappichelli, Torino, 2016, 555 ss.

## *Lingua, istruzione e integrazione degli immigrati. Alcune riflessioni in tema di minoranze*

*Francesca Biondi Dal Monte*

### *1. Le comunità straniere nel sistema scolastico nazionale*

Analizzando i dati relativi agli alunni di cittadinanza non italiana nel sistema scolastico nazionale emergono alcune tendenze piuttosto consolidate circa la stabile presenza di alcune comunità straniere. In particolare, gli studenti stranieri hanno quasi raggiunto il 10% del totale degli studenti accolti nelle scuole italiane<sup>1</sup>, segno evidente del radicamento di molte famiglie straniere sul territorio nazionale. Inoltre, appare piuttosto significativo che la maggioranza di essi sia costituita da studenti nati in Italia da genitori non italiani<sup>2</sup>, ad ulteriore conferma della maturata “stanzialità” di alcune comunità straniere.

Per quanto riguarda le nazionalità degli studenti stranieri, quasi la metà di essi è di origine europea, con prevalenza di studenti di nazionalità rumena e albanese, seguiti da studenti di origine moldava e ucraina<sup>3</sup>. Gli studenti marocchini costituiscono la comunità più consistente del continente africano, nonché la terza in valore assoluto in Italia, mentre il secondo Stato africano per numerosità di studenti è l'Egitto<sup>4</sup>. Nell'ambito delle comunità asiatiche la cittadinanza più numerosa è senz'altro quella cinese<sup>5</sup>, seguita dagli studenti di origine pakistana.

Incrociando i dati relativi alle presenze con quelli riferiti agli studenti nati in Italia, emerge un quadro piuttosto indicativo del radicamento di certe comunità sul territorio nazionale, nell'ambito del quale spicca la comunità cinese con oltre l'80% di studenti nati in Italia<sup>6</sup>, seguita dagli alunni di seconda generazione con cittadinanza marocchina e albanese e dagli studenti filippini nati in Italia<sup>7</sup>. Si tratta, inoltre, di comunità particolarmente radicate in alcuni Comuni del territorio nazionale, per cui la distribuzione percentuale

---

<sup>1</sup> Si veda sul punto si veda MIUR - Ufficio Statistica e studi, *Gli alunni con cittadinanza non italiana. Anno scolastico 2017/2018*, luglio 2019, disponibile in [www.miur.gov.it](http://www.miur.gov.it) (sez. pubblicazioni), 7. In particolare, nell'a.s. 2017/2018 le scuole italiane hanno accolto complessivamente 8.664.000 studenti, di cui circa 842.000 con cittadinanza non italiana, pari circa al 9,7%

<sup>2</sup> Cfr. MIUR - Ufficio Statistica e studi, *Gli alunni con cittadinanza non italiana*, cit., 17, nell'ambito del quale si evidenzia come questo gruppo di studenti nel quinquennio 2013/2014 - 2017/2018 sia passato da circa 415 mila unità a 531 mila, con un incremento di quasi 116 mila unità (+28% circa). Inoltre, sul totale degli studenti con cittadinanza non italiana, la quota dei nati in Italia supera il 63% (Tav. 7) mentre in rapporto al totale degli studenti rappresenta il 6,1 %.

<sup>3</sup> Cfr. MIUR - Ufficio Statistica e studi, *Gli alunni con cittadinanza non italiana*, cit., 27. Particolarmente significative sono le cifre relative alla consistenza numerica: 158 mila studenti rumeni; 114 mila studenti albanesi; 25.500 studenti moldavi e 20.000 studenti ucraini.

<sup>4</sup> *Ibidem*, 27. Nello specifico si tratta di circa 103 mila studenti marocchini e 23 mila studenti egiziani.

<sup>5</sup> *Ibidem*, 27. La comunità cinese presenta alcune peculiarità significative: con oltre 53 mila studenti, questa comunità ha visto raddoppiare la sua presenza dal 2007/2008 al 2017/2018.

<sup>6</sup> Cfr. MIUR - Ufficio Statistica e studi, *Gli alunni con cittadinanza non italiana*, cit., 29, e in part. Tav. 16. Gli studenti cinesi nati in Italia rappresentano ben l'82,3% del totale (43.552 su 52.928).

<sup>7</sup> *Ibidem*, 29. Per studenti con cittadinanza marocchina e albanese si fa riferimento al 76% del totale degli studenti aventi la stessa nazionalità; per gli studenti con cittadinanza filippina si fa riferimento al 67% del totale dei connazionali.



degli studenti con cittadinanza non italiana (secondo i principali paesi di provenienza) risulta legata anche a specifiche aree del territorio nazionale<sup>8</sup>.

Il quadro evidenzia, dunque, come l'integrazione degli alunni stranieri, anche nella prospettiva delle rispettive comunità immigrate sul territorio nazionale, sia assai utile per comprendere non solo i caratteri dell'immigrazione in Italia, ma anche la consistenza e stanzialità di certe comunità straniere in determinate aree geografiche, sì da sollecitare una riflessione sulla possibile configurazione di tali comunità come "minoranze" in termini di possibili tutele e (legittime) rivendicazioni. Inoltre la scuola costituisce una sede "naturale" per sperimentare percorsi inclusivi che trovano il loro fulcro nel fattore linguistico, inteso sia ai fini della promozione della conoscenza della lingua e culture italiane, che per favorire la conoscenza ovvero il mantenimento delle lingue e culture di origine.

Proprio il fattore linguistico ha svolto, come noto, un ruolo prioritario nella disciplina dettata dalla legge 15 dicembre 1999, n. 482, in tema di "minoranze linguistiche storiche", con la quale – in attuazione dell'articolo 6 della Costituzione – la Repubblica ha tutelato "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"<sup>9</sup>. Viene tuttavia da chiedersi se tali minoranze siano in qualche modo assimilabili alle minoranze originate dai flussi migratori o se vi siano profili di irrimediabile distanza, e – conseguentemente – quali tutele potrebbero/dovrebbero essere estese o previste per queste "nuove" (*rectius* "altre") minoranze e quali invece riservate alle sole minoranze linguistiche storiche.

Nel presente contributo, partendo da una riflessione in tema di protezione delle minoranze e rilevanza del fattore linguistico, si procederà ad indagare nello specifico il settore del diritto all'istruzione, quale angolo prospettico peculiare dal quale analizzare i caratteri dei

---

<sup>8</sup> Cfr. MIUR - Ufficio Statistica e studi, *Gli alunni con cittadinanza non italiana*, cit., 33, Nello specifico si può rilevare come nel Lazio, ad esempio, gli studenti di nazionalità rumena rappresentano, nei comuni di Guidonia e Tivoli, una quota percentuale degli studenti con cittadinanza non italiana tra il 64,4% (Guidonia) e il 69,6% (Tivoli). Gli albanesi incidono in misura maggiore in alcuni specifici comuni (Pistoia, Savona e Asti). In alcuni comuni dell'Emilia Romagna, come Sassuolo, Vignola, Cento e Imola, la percentuale di studenti marocchini sul totale varia tra il 24 e il 39%. Come noto, i cinesi confermano invece la loro massiccia presenza nei comuni toscani tra cui Campi Bisenzio (60,5%), Prato (57,6%), Fucecchio (39%). Il Comune di Milano è l'area di maggior concentrazione degli studenti filippini, presenti anche a Pisa e nel Comune di Roma. Infine, alcuni comuni della Lombardia si caratterizzano per una maggiore incidenza degli studenti di origine egiziana.

<sup>9</sup> Per un approfondimento in tema di minoranze linguistiche prima e dopo l'entrata in vigore della legge n. 482/1999, cfr. A. PIZZORUSSO, *Minoranze etnico-linguistiche*, in *Enc. Dir.*, XXVI, Milano, Giuffrè, 1976; ID., *Art. 6*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma, 1975, 296 ss.; P. CARROZZA, *Minoranze linguistiche*, voce dell'Annuario 1984 delle Autonomie locali, Roma, Ediz. delle autonomie, 1983, 396 ss.; ID., *La tutela delle minoranze linguistiche in Italia. Problemi e prospettive*, in *Rivista de llengua i dret*, 7, 1986, 75 ss.; E. ROSSI, *Minoranze etnico - linguistiche (voce per un'enciclopedia)*, in *Archivio giuridico*, 1993, 263 ss.; R. TONIATTI, *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, in T. BONAZZI, M. DUNNE (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Il Mulino, Bologna, 1994, 273 ss.; ID., *Minoranze (diritti delle)*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, 1996, Roma, 703 e ss.; S. BARTOLE, N. OLIVETTI RASON, L. PEGORARO (a cura di), *La tutela giuridica delle minoranze*, Padova, Cedam, 1998; S. Lariccia, *Minoranze in Europa*, in *Enc. Dir.*, Agg. V, Milano, Giuffrè, 2001; E. Palici di Suni Prat, *Intorno alle minoranze*, Giappichelli, Torino, 2002; V. PIERGIGLI, *Commento all'art. 6*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, UTET, 2006, 166 ss.; A. GUAZZAROTTI, *Commento all'art. 6*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di S. BARTOLE, R. BIN, Padova, Cedam, 2008, 53 ss.; M.C. Grisolia, *La lingua italiana: un valore da tutelare? Problemi e prospettive*, in P. CARETTI, G. MOBILIO (a cura di), *La lingua come fattore di integrazione sociale e politica*, Giappichelli, Torino, 2016, 13 ss. Per un approccio comparato, cfr. C. MASCIOTTA, *La tutela delle minoranze linguistiche tra Stati Uniti e Canada: due esperienze giuridiche a confronto*, Giappichelli, Torino, 2018; D. AMIRANTE, *La questione linguistica nello Stato multiculturale: profili comparativi*, in *DPCE*, 4/2016, 917 ss.

gruppi minoritari originati dai flussi migratori, le tutele già apprestate dall'ordinamento e gli interventi ancora in fase di definizione. Il tutto al fine di stimolare una riflessione più generale sui caratteri mutevoli del concetto di "minoranza" e sulle sfide da affrontare in tema di protezione e integrazione dei gruppi minoritari.

## 2. Specificità e tutela delle "altre minoranze" nel settore dell'istruzione

Come sopra anticipato, la n. 482/1999 è intervenuta a tutelare la lingua e la cultura di alcuni gruppi minoritari qualificati come "minoranze linguistiche storiche", prevedendo per esse una serie di diritti e garanzie, tra i quali l'uso della lingua della minoranza per lo svolgimento delle attività educative (oltre all'italiano), nonché nei rapporti con le pubbliche amministrazioni, nella toponomastica, ecc.<sup>10</sup>. Tale disciplina si caratterizza per alcuni elementi peculiari, tra cui la tutela dell'individuo in quanto appartenente alla comunità tutelata (si fa infatti riferimento alle "popolazioni") e la delimitazione dell'ambito territoriale e sub-comunale in cui si applicano le disposizioni di tutela delle minoranze linguistiche storiche<sup>11</sup>.

L'ordinamento italiano non disciplina in modo organico ulteriori forme di protezione per gruppi minoritari non "storici" ovvero per le cosiddette "nuove minoranze" originate dall'immigrazione, definite come quei gruppi che "vivono, in modo non solo temporaneo, in un paese diverso dal loro paese di origine"<sup>12</sup>. Tuttavia è proprio la crescente presenza di tali gruppi minoritari sul territorio nazionale a sollecitare una rinnovata riflessione sul tema, trattandosi di gruppi ormai stanziali. Al riguardo i dati disponibili sono piuttosto significativi<sup>13</sup>: si pensi ad esempio al numero degli stranieri che hanno ottenuto negli ultimi anni la cittadinanza italiana; all'aumento dei soggiornanti di lungo periodo ovvero

---

<sup>10</sup> Per un approfondimento sulle tutele previste per le minoranze linguistiche, cfr. F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, II. ed, Padova, Cedam, 2011; S. BARTOLE, *La protezione delle minoranze nel diritto interno alla luce dei documenti internazionali in materia*, in ID., *Scritti scelti*, Napoli, Jovene, 2013, 647 ss. Con particolare riferimento ai rapporti con la pubblicazione amministrazione, cfr. J. WOELK, S. PENASA, F. GUELLA (a cura di), *Minoranze linguistiche e pubblica amministrazione. Il problema dei piccoli numeri: modello trentino e esperienze comparate*, Padova, Cedam, 2014; A. VACCA, *Rights to use minority languages in the public administration and public institutions. Italy, Spain and the UK*, Giappichelli, Torino, 2017. Nell'ambito dell'istruzione, cfr. M. COSULICH, *Minoranze linguistiche e istruzione nell'ordinamento italiano*, in E. CECCHERINI, M. COSULICH (a cura di), *Tutela delle identità culturali, diritti linguistici e istruzione. Dal Trentino-Alto Adige/Südtirol alla prospettiva comparata*, Cedam, Padova, 2012, 33 ss.

<sup>11</sup> La legge n. 482/1999 incentra, infatti, la tutela delle minoranze linguistiche presenti in Italia sul principio della delimitazione del territorio in cui si applicano le specifiche disposizioni di salvaguardia (art. 3), come chiarito anche da Corte cost. sent. 159/2009, concernente la legittimità costituzionale della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 18 dicembre 2007, n. 29 (Norme per la tutela, valorizzazione e promozione della lingua friulana). Per un commento cfr. S. BARTOLE, *Lingue minoritarie e potestà legislativa regionale*, in *Giur. Cost.*, 2009, p. 1764-1771.

<sup>12</sup> Per tale definizione, cfr. R. MEDDA-WINDISCHER, *Nuove minoranze. Immigrazione tra diversità culturale e coesione sociale*, Padova, Cedam, 2010, 67.

<sup>13</sup> Per un quadro approfondito e aggiornato, si vedano i dati disponibili sul sito ISTAT, sez. Immigrazione (<http://www4.istat.it/it/immigrati>). Si veda altresì *IX rapporto annuale "I migranti nel mercato del lavoro in Italia"*, a cura della Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, luglio 2019 (on line su [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it)) e i rapporti sulle comunità migranti presenti in Italia, 21 marzo 2019 (on line su [www.integrazionemigranti.gov.it](http://www.integrazionemigranti.gov.it)). In particolare, tali ultimi rapporti, curati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione - e da ANPAL Servizi S.p.A., illustrano le caratteristiche e i processi di integrazione di ciascuna delle 16 principali comunità migranti (provenienti da Paesi terzi all'UE) presenti in Italia (albanese, bangladese, cinese, ecuadoriana, egiziana, filippina, indiana, marocchina, moldava, nigeriana, pakistana, peruviana, senegalese, srilankese, tunisina, ucraina). I primi tre Paesi rappresentati coprono circa un terzo delle presenze: Marocco (11,9%), Albania (11,6%), Cina (8,3%).

ai dati sui permessi di soggiorno, dai quali emerge che i permessi per ricongiungimento familiare hanno ormai di gran lunga superato quelli per motivi lavoro, segno evidente della marcata presenza di famiglie straniere che si “riuniscono” in un territorio differente da quello di origine. Per tale ragione più che di “nuove” minoranze potrebbe oggi parlarsi di “altre” minoranze, per distinguerle dalle minoranze storiche senza riferirsi ad un carattere, quello della novità, che sembra ormai recedere dinanzi al consolidamento di altri caratteri distintivi.

Tuttavia, se i fenomeni migratori ripropongono alcuni dei problemi tipici legati alla tutela delle minoranze storiche – tutela e valorizzazione della lingua e cultura di origine e tutela antidiscriminatoria del gruppo minoritario – essi presentano anche alcune peculiarità che non rendono direttamente applicabili le forme di tutela previste per le minoranze storiche alle altre minoranze. Numerose sono, infatti, le nazionalità straniere presenti sul territorio nazionale, così come numerose sono le lingue parlate, ben 122<sup>14</sup>, con conseguenti complicazioni in termini di individuazione dei regimi di tutela dedicati. Inoltre tali gruppi minoritari sono spesso variamente distribuiti sul territorio nazionale<sup>15</sup>, sebbene possano essere individuate – come anche i dati relativi agli alunni stranieri ben dimostrano – alcune comunità numericamente più consistenti e alcuni territori di prevalente insediamento. Ed anche la stessa rivendicazione della conoscenza della lingua e cultura di origine non costituisce una priorità, perlomeno nella prima fase di insediamento<sup>16</sup>, mentre sembra poter subentrare nella successiva fase di radicamento, quando, in una prospettiva di permanenza di lungo periodo, quell’identità legata alla lingua e cultura di origine rischierebbe di disperdersi, anche per le future generazioni nate e cresciute in Italia.

Si possono dunque rilevare alcune specificità di queste “altre minoranze” che, da un lato, sono o dovrebbero essere destinatarie di interventi di integrazione sociale, e in particolare linguistica, nella società di destinazione, e dall’altro potrebbero/dovrebbero essere destinatarie di specifiche norme di protezione e tutela della loro specificità culturale<sup>17</sup>. Sotto il primo profilo diviene centrale la conoscenza della lingua italiana, quale prioritario “veicolo” di integrazione dello straniero sul territorio nazionale<sup>18</sup>. Si ricorda peraltro che

---

<sup>14</sup> Al riguardo cfr. M. VEDOVELLI, A. VILLARINI, *Le lingue straniere parlate in Italia*, in *Affari sociali internazionali*, 2013, n. 3-4, 15 ss.

<sup>15</sup> Come chiarisce P. CARETTI, *Lingua e Costituzione*, in *Rivista AIC*, 2, 2014, 7.

<sup>16</sup> Su tale profilo si veda L. PANZERI, *La questione linguistica nello Stato multiculturale: il caso dell’Italia*, in *DPCE*, 4/2016, 1154.

<sup>17</sup> Cfr. V. PIERGIGLI, *Rileggendo l’opera di Alessandro Pizzorusso sulle minoranze linguistiche: le “nuove minoranze” tra identità e integrazione*, in *Nomos*, 1/2019, 10. Sulle connessioni tra richieste di integrazione sociale, linguistica e culturale e salvaguardia della specificità culturale, come due realtà della stessa medaglia, si veda anche ID, *Le minoranze linguistiche storiche nell’ordinamento italiano: quale futuro di fronte alle politiche per l’immigrazione e l’internazionalizzazione?*, in *Federalismi.it*, 8, 2015, 22.

<sup>18</sup> Sul carattere asimmetrico dell’integrazione linguistica, rispetto ai caratteri strutturali propri dei processi di integrazione in generale, e sul modello italiano, cfr. L. COZZOLINO, *La conoscenza della lingua del paese di accoglienza nella disciplina dell’integrazione degli immigrati*, in G. DI COSIMO (a cura di), *Il fattore linguistico nel settore giustizia*, Giappichelli, Torino, 2016, 146, per il quale è lo straniero a dover percorrere il tratto più lungo ed impegnativo, che comporta lo sviluppo di una nuova competenza linguistica anche con sforzi significativi. Peraltro la condizione delle nuove minoranze va inquadrata alla luce delle problematiche concernenti la loro integrazione sul territorio, come chiaramente messo in luce da E. ROSSI, *Da cittadini vs. stranieri a regolari vs. irregolari. Considerazioni sull’evoluzione della disciplina giuridica dei non cittadini nell’ordinamento italiano*, in *Rivista dir. cost.*, 2010, 87 ss. Sul tema si veda altresì V. PIERGIGLI, *Integrazione linguistica e immigrazione. Approcci e tendenze nel diritto comparato europeo*, in *Federalismi.it*, 6.11.2013, 23, ove si richiamano a titolo di esempio, le esperienze della Catalogna in Spagna, delle Fiandre in Belgio e del Quebec in Canada, evidenziando come il pluralismo – linguistico, culturale, etnico, religioso – sia «un valore consolidato negli stessi territori di immigrazione, al punto che differenti soluzioni sono immaginabili, all’interno dei confini di un medesimo stato, per gestire l’integrazione degli immigrati da paesi terzi, qualora sia riconosciuta la presenza di diverse lingue ufficiali a livello nazionale e/o regionale».

con la sottoscrizione dell'accordo di integrazione la conoscenza della lingua italiana è divenuta uno specifico obiettivo di integrazione da conseguire nel periodo di validità del permesso di soggiorno ed è stata altresì prevista come condizione per il rilascio del permesso per soggiornanti di lungo periodo<sup>19</sup>. Inoltre, con specifico riferimento all'ambito dell'istruzione, la conoscenza della lingua italiana è non solo condizione per l'acquisizione di nozioni e concetti attinenti al percorso scolastico, ma anche veicolo di comunicazione e apertura del singolo verso la comunità scolastica e la società in generale, con riflessi potenzialmente positivi anche per le famiglie degli alunni. La scuola è, infatti, un luogo privilegiato di formazione delle future generazioni. Essa viene concepita come un "laboratorio permanente di ricerca, sperimentazione e innovazione didattica, di partecipazione e di educazione alla cittadinanza attiva"<sup>20</sup>, che consente di ricercare e applicare pratiche di integrazione suscettibili di trovare applicazione anche oltre il mondo della scuola. In questa direzione numerose sono le disposizioni dettate al fine di garantire l'inserimento scolastico degli alunni stranieri nelle classi e la conoscenza della lingua italiana.

Sotto il secondo profilo, la valorizzazione delle lingue e culture di origine dei migranti rappresenta un elemento di tutela e protezione delle loro identità culturali, nonché – seppur indirettamente – di arricchimento per la società complessivamente intesa. Tuttavia sono sporadiche le previsioni dettate in materia, per lo più rimesse all'azione di Regioni, enti locali o istituti scolastici, liberi sia nell'attivare o meno specifici corsi, sia nella selezione delle eventuali lingue straniere (o minoritarie) cui dedicare le eventuali ore di formazione.

Nell'analizzare il diritto all'istruzione degli immigrati, con riferimento specifico alla rilevanza della lingua, terremo dunque in considerazione questi due profili, che presuppongono e uniscono distinte prospettive: quella dei diritti individuali e quella delle rivendicazioni di gruppo; quella della non discriminazione e quella della protezione delle minoranze; quella dell'uguaglianza e quella del pluralismo sociale.

### *3. Il diritto all'istruzione dei migranti e la rilevanza della lingua*

Numerose sono le fonti internazionali che tutelano il diritto all'istruzione, sia in relazione alla persona in quanto tale che in relazione a specifici status (come quello di minore, rifugiato, lavoratore straniero, persona in condizione di disabilità, ecc.). Particolarmente rilevante, ai fini della nostra indagine, è la "lingua", sia come elemento che non può fondare alcuna discriminazione (anche in materia di istruzione), sia come

---

<sup>19</sup> Sulle problematiche concernenti l'apprendimento della lingua del Paese di immigrazione da parte dei migranti, anche nella prospettiva di un obbligo tradotto nella previsione dell'accordo di integrazione, di cui all'art. 4 del d.lgs. 286/1998, si veda B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Atti del XXIV Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti. Cagliari, 16-17 ottobre 2009, Napoli, Jovene, 2010, 172; M. RUSSO SPENA, V. CARBONE, *A misura di integrazione. L'accordo ed il Piano per l'integrazione nel sistema delle politiche migratorie*, in ID (a cura di), *Il dovere di integrarsi. Cittadinanze oltre il logos multiculturalista*, Roma, Armando editore, 2014, 31 ss., nonché con specifico riferimento alla formazione linguistica, P. BARBEGLIA, *La formazione linguistica per soggetti "deboli". Esperienze a confronto in Europa e in Italia*, in M. RUSSO SPENA, V. CARBONE (a cura di), *Il dovere di integrarsi*, cit., 285 ss. Sul tema si veda anche S. GIUSTOZZI, *Lingua e integrazione: alcuni aspetti pratici e dati statistici*, in G. Di Cosimo (a cura di), *Il fattore linguistico nel settore giustizia*, cit., 188. Sul punto sia consentito rinviare anche a F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNA, *L'accordo di integrazione ovvero l'integrazione per legge. I riflessi sulle politiche regionali e locali*, in E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNA (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Il Mulino, Bologna, 2013, 253 ss.

<sup>20</sup> Cfr. art. 1 legge 13 luglio 2015, n. 107, recante "Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti".

oggetto di percorsi educativi, strettamente connesso all'effettività del diritto all'istruzione<sup>21</sup>.

Nell'ordinamento italiano, in conformità a quanto affermato dalla Costituzione – per la quale, come noto, “la scuola è aperta a tutti” – si prevede che l'iscrizione dei minori stranieri nelle scuole italiane di ogni ordine e grado avvenga nei modi e alle condizioni previste per i minori italiani e possa essere richiesta in qualunque periodo dell'anno scolastico<sup>22</sup>. I minori stranieri presenti sul territorio sono soggetti all'obbligo scolastico e ad essi si applicano tutte le disposizioni vigenti in materia di diritto all'istruzione, di accesso ai servizi educativi, di partecipazione alla vita della comunità scolastica, indipendentemente dalla regolarità della loro posizione giuridica sul territorio. Ciò implica non soltanto che tale diritto sia riconosciuto a tutti i minori stranieri anche privi di documenti di soggiorno, ma anche che la loro iscrizione a ogni tipologia di scuola non sia subordinata alla regolarità della presenza dei propri genitori<sup>23</sup>.

Come affermato nel testo unico in materia di immigrazione, la conoscenza della lingua italiana è legata all'effettività del diritto allo studio, garantita dallo Stato, dalle Regioni e dagli enti locali anche mediante l'attivazione di appositi corsi e iniziative per l'apprendimento della lingua italiana. È infatti evidente come la conoscenza della lingua italiana, anche mediante l'organizzazione di corsi in orario extrascolastico, sia la preconditione per un'effettiva partecipazione al percorso di studio e un più facile inserimento nella comunità scolastica<sup>24</sup>. Il regolamento di attuazione prevede poi che il collegio dei docenti definisca, in relazione al livello di competenza dei singoli alunni stranieri, il necessario adattamento dei programmi di insegnamento e formuli proposte in ordine ai criteri e alle modalità per la comunicazione tra la scuola e le famiglie degli alunni stranieri<sup>25</sup>.

---

<sup>21</sup> Per un approfondimento del quadro normativo internazionale in tema di istruzione, cfr. L. PASQUALI, *Istruzione e accesso alle professioni*, in A.M. CALAMIA, M. DI FILIPPO, M. GESTRI (a cura di), *Immigrazione, Diritto e Diritti: profili internazionalistici ed europei*, Cedam Padova, 2012, 349 ss. Con specifico riferimento alla tutela delle minoranze, cfr. F. PALERMO, *Le sfide del diritto delle minoranze in ambito internazionale e il ruolo dell'UE, con particolare riferimento all'iniziativa Minority SafePack*, in R. TONIATTI (a cura di), *Le minoranze linguistiche nell'unione europea le prospettive di nuovi strumenti di tutela e promozione*, Lia eBooks, Trento, 2019, 33 ss.

<sup>22</sup> Cfr. art. 38 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (T.U. Imm.). Per un approfondimento della disciplina nazionale, cfr. E. CODINI, *Il diritto allo studio e alla formazione professionale e culturale*, in E. CODINI, R. CUTINI, M. FERRERO, P. OLIVANI, D. PANNIZZUT, D. POMPEI, *I diritti sociali degli stranieri*, UTET, Torino, 2009, 39 ss.; per un quadro degli interventi messi in atto dalle autorità educative di livello superiore in Europa per promuovere l'integrazione scolastica degli studenti provenienti da contesti migratori, cfr. European Commission/EACEA/Eurydice, *Integrating Students from Migrant Backgrounds into Schools in Europe: National Policies and Measures*, Eurydice Report, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2019. Sul tema dell'integrazione scolastica delle minoranze originate dai flussi migratori si vedano i contributi contenuti in F. BIONDI DAL MONTE, V. CASAMASSIMA, E. ROSSI (a cura di), *Lingua, istruzione e integrazione delle nuove minoranze*, Pisa University Press, Pisa, 2017, 257 ss.

<sup>23</sup> Al riguardo viene in rilievo l'articolo 6 T.U. Imm. che esclude espressamente i provvedimenti attinenti alle prestazioni scolastiche obbligatorie dagli ambiti per i quali deve essere esibito il permesso di soggiorno. Sull'interpretazione di questa disposizione cfr. L. MIAZZI, G. PERIN, *Legge n. 94/2009: peggiora anche la condizione dei minori stranieri*, in *Dir. Imm. e Citt.*, 4/2009, 198, secondo i quali il riferimento alle prestazioni scolastiche obbligatorie deve oggi intendersi come un richiamo al più ampio diritto/dovere all'istruzione e alla formazione fino a 18 anni previsto dal nostro ordinamento.

<sup>24</sup> Sulle concrete difficoltà scolastiche che gli alunni stranieri incontrano rispetto ai coetanei italiani, cfr. D. AZZOLINI, M. CVAJNER, A. SANTERO, *Sui banchi di scuola. I figli degli immigrati*, in C. SARACENO-N. SARTOR-G. SCIORTINO (a cura di), *Stranieri e disuguali. Le disuguaglianze nei diritti e nelle condizioni di vita degli immigrati*, Il Mulino, Bologna, 2013, 258.

<sup>25</sup> Cfr. art. 45 del D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394, ove si prevede altresì che l'istituzione scolastica si avvalga dell'opera di mediatori culturali qualificati, anche attraverso intese con l'ente locale.

Il testo unico in materia di immigrazione dedica una particolare attenzione anche al tema dell'educazione interculturale e dell'integrazione degli alunni stranieri<sup>26</sup>, quali forme di prevenzione e contrasto del razzismo e di ogni forma di intolleranza. In questo quadro, l'accesso dei minori stranieri alla scuola diviene anche uno dei principali canali di integrazione nella società di accoglienza, cui molte leggi regionali hanno dedicato specifica attenzione<sup>27</sup>. Meritevole di attenzione il riferimento espresso alla tutela della cultura e della lingua d'origine e alla realizzazione di attività interculturali comuni che la comunità scolastica ha il compito di promuovere e favorire, accogliendo "le differenze linguistiche e culturali come valore da porre a fondamento del rispetto reciproco, dello scambio tra le culture e della tolleranza"<sup>28</sup>. Si prevede inoltre che le Regioni, anche attraverso altri enti locali, promuovano programmi culturali per i diversi gruppi nazionali, anche mediante corsi effettuati presso le scuole superiori o gli istituti universitari. Con una previsione che non sembra aver ricevuto particolare seguito, in termini di attuazione, si prevede altresì che "analogamente a quanto disposto per i figli dei lavoratori comunitari e per i figli degli emigrati italiani che tornano in Italia, sono attuati specifici insegnamenti integrativi, nella lingua e cultura di origine"<sup>29</sup>.

Una specifica disciplina è poi dettata per l'accesso ai percorsi di istruzione tecnico superiore e ai percorsi di formazione superiore e universitaria, riferita altresì alle modalità di rilascio del permesso di soggiorno per motivi di studio<sup>30</sup>. Allo scopo di realizzare l'istruzione o la formazione degli adulti stranieri il regolamento di attuazione al testo unico prevede inoltre la possibilità di attivare progetti di accoglienza, iniziative di educazione interculturale, azioni a tutela della cultura e della lingua di origine e lo studio delle lingue straniere più diffuse a livello internazionale<sup>31</sup>.

Dalla lettura di tali discipline emergono, dunque, alcune differenze tra i due profili richiamati nel paragrafo precedente: mentre la conoscenza della lingua italiana è *garantita* attraverso corsi e iniziative finalizzati al suo apprendimento, quale presupposto di effettività del diritto all'istruzione, la cultura e lingua d'origine divengono oggetto di percorsi da *promuovere e favorire*<sup>32</sup>. Del resto, sia nella legislazione che nella prassi, è proprio alla conoscenza della lingua italiana che viene dedicata prioritaria attenzione, nella consapevolezza, evidenziata anche nelle "Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri"<sup>33</sup>, che l'apprendimento dell'italiano come L2 (lingua seconda) sia "cruciale ai fini dell'inserimento positivo e

---

<sup>26</sup> Cfr. A. LUCIANO, M. DEMARTINI, R. RICUCCI, *L'istruzione dopo la scuola dell'obbligo. Quali percorsi per gli alunni stranieri?*, in G. ZINCONI (a cura di), *Immigrazione: segnali di integrazione. Sanità, scuola e casa*, Il Mulino, Bologna, 2009, 113 ss.

<sup>27</sup> Per un approfondimento sulle previsioni contemplate nelle leggi regionali adottate prima e dopo l'approvazione del T.U. Imm. si veda C.F. FERRAJOLI, *Il diritto all'istruzione dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, in L. RONCHETTI (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 2012, 219-226.

<sup>28</sup> Cfr. art. 38, commi 3 e 4, T.U. Imm., ove si prevede che tali attività siano realizzate sulla base di una rilevazione dei bisogni locali e di una programmazione territoriale integrata, anche in convenzione con le associazioni degli stranieri, con le rappresentanze diplomatiche o consolari dei Paesi di appartenenza e con le organizzazioni di volontariato.

<sup>29</sup> Cfr. art. 38, comma 6, T.U. Imm.

<sup>30</sup> Cfr. art. 39 T.U. Imm.

<sup>31</sup> Cfr. art. 45 del D.P.R. n. 394/1999.

<sup>32</sup> In senso analogo si veda anche l'art. 42 del T.U. Imm., che in tema di misure di integrazione sociale, prevede che lo Stato, le regioni, le province e i comuni, nell'ambito delle proprie competenze, *favoriscano* le attività intraprese in favore degli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia, "anche al fine di effettuare corsi della lingua e della cultura di origine", dalle scuole e dalle istituzioni culturali straniere.

<sup>33</sup> Le linee guida del 19 febbraio 2014 costituiscono un aggiornamento dell'analogo documento emanato con la circolare ministeriale 1 marzo 2006, n. 24 (Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri).

di una storia di buona integrazione”<sup>34</sup>. Di qui la necessità di elaborare modelli organizzati, percorsi-tipo e strumenti didattici finalizzati a sviluppare tale competenza negli alunni stranieri.

#### 4. Esiste il diritto a essere istruiti in una certa lingua?

Alla luce del quadro normativo sopra ricostruito non sembra, dunque, configurabile un diritto dello straniero a ricevere l’insegnamento scolastico in una lingua differente o ulteriore rispetto a quella nazionale. Al contrario, in presenza di minoranze linguistiche storiche, si ricorda che – ai sensi della legge n. 482/1999 – nelle scuole materne (dei territori di riferimento) l’educazione linguistica prevede, accanto all’uso della lingua italiana, anche l’uso della lingua della minoranza per lo svolgimento delle attività educative, mentre nelle scuole elementari e nelle scuole secondarie di primo grado (sempre nei territori di riferimento) è previsto l’uso anche della lingua della minoranza come strumento di insegnamento<sup>35</sup>.

Il tema sollecita una riflessione più generale sull’astratta configurabilità di un diritto ad essere istruiti in una lingua di preferenza al di là dell’appartenenza ad una minoranza linguistica storica. Vengono a tal proposito in rilievo alcune decisioni della Corte europea dei diritti dell’uomo, rese in applicazione dell’art. 2 del Prot. n. 1 alla Convenzione, il quale riconosce, come noto, il diritto all’istruzione come diritto che “non può essere rifiutato a nessuno”<sup>36</sup>.

La sinteticità della previsione è stata declinata dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo in numerose pronunce, nell’ambito delle quali è stato precisato il dovere degli Stati contraenti di garantire a chiunque il diritto di accesso alle strutture scolastiche esistenti, nonché la possibilità di trarre profitto dall’insegnamento conseguito, mediante il riconoscimento ufficiale degli studi compiuti<sup>37</sup>. La Corte ha in più occasioni precisato che il diritto all’istruzione deve essere garantito a tutti coloro che sono sottoposti alla giurisdizione di uno Stato aderente alla Convenzione e nessuna distinzione può giustificarsi in base alla nazionalità<sup>38</sup>, al luogo di residenza ovvero al possesso di un determinato titolo di soggiorno<sup>39</sup>. All’art. 2 del Prot. n. 1 Cedu è ricondotto anche il diritto

---

<sup>34</sup> Cfr. Linee guida per l’accoglienza e l’integrazione degli alunni stranieri, §6, 16.

<sup>35</sup> Con particolare riferimento alle minoranze linguistiche e al diritto allo studio in “lingua propria”, cfr. F. GUELLA, *La disciplina del sistema scolastico nelle autonomie speciali con “piccole” minoranze, tra plurilinguismi e diritto allo studio in “lingua propria”*, in S. BARONCELLI (a cura di), *Regioni a statuto speciale e tutela della lingua. Quale apporto per l’integrazione sociale e politica?*, Giappichelli, Torino, 2017, 143 ss.

<sup>36</sup> Nell’ambito del Consiglio d’Europa si segnala anche l’art. 19, comma 11, della Carta sociale europea, il quale prevede che, per assicurare il concreto esercizio del diritto dei lavoratori migranti e delle loro famiglie alla protezione ed all’assistenza sul territorio di ogni altra Parte, le Parti s’impegnano, tra i vari aspetti, “a favorire ed a facilitare l’insegnamento della lingua nazionale dello Stato di accoglienza oppure se vi sono diverse lingue, di una di esse, ai lavoratori migranti ed ai loro familiari”. Per la parte che segue, con riferimento alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, sia consentito rinviare a F. BIONDI DAL MONTE, *La lingua come strumento di integrazione scolastica delle nuove minoranze tra prospettive internazionali e diritto interno*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3/2015, 13 ss.

<sup>37</sup> Cfr. Corte Edu, sent. 7 dicembre 1976, caso *Kjeldsen, Busk Madsen e Pedersen c. Danimarca*, § 52. Per un approfondimento sul punto si veda J. WOELK, *Art. 2 del Prot. n. 1*, in *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo*, a cura di S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY, Padova, Cedam, 2012, 814 ss.

<sup>38</sup> Al riguardo cfr. Corte Edu, sent. 28 novembre 2011, caso *Ponomaryovi c. Bulgaria*, nell’ambito del quale la Corte ha ritenuto che l’applicazione agli stranieri senza permesso di soggiorno permanente di tariffe per l’accesso alla scuola secondaria violasse l’art. 14 Cedu in relazione all’art. 2, Prot. n. 1, Cedu. Al riguardo si veda anche Commissione europea dei diritti dell’Uomo, *Karus c. Italia*, 20.5.1998.

<sup>39</sup> A tal proposito, nel caso *Timishev c. Russia*, sent. 13 dicembre 2005, §§ 65 e 66, è stata ritenuta in

dei genitori ad assicurare ai propri figli un'educazione e un insegnamento conformi alle loro convinzioni religiose e filosofiche<sup>40</sup>. Con particolare riferimento al fattore linguistico nell'insegnamento scolastico, nel caso *Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium c. Belgio* del 1968, la Corte di Strasburgo ha avuto modo di precisare che l'art. 2 d del Prot. n. 1 garantisce, in primo luogo, il diritto di accedere alle istituzioni esistenti in un determinato tempo, ottenendo il riconoscimento degli studi compiuti, tuttavia tale disposizione non specifica la lingua nella quale l'istruzione deve essere fornita<sup>41</sup>. In particolare, se è vero che il diritto all'istruzione sarebbe senza significato se non implicasse in favore dei beneficiari il diritto di essere educati nella lingua nazionale o in una delle lingue nazionali, non può comunque configurarsi un obbligo per gli Stati di rispettare le preferenze linguistiche dei genitori, ma solo le loro convinzioni filosofiche e religiose, e dunque non contempla un diritto dei genitori o dei loro figli a ricevere un'istruzione in una lingua diversa da quella del Paese in questione<sup>42</sup>. Una conclusione opposta porterebbe secondo la Corte a risultati "assurdi", riconoscendo a chiunque ricada nella giurisdizione di uno Stato contraente il diritto di ricevere il proprio percorso di istruzione in una qualsiasi lingua scelta. Dunque, nel 1968, in relazione a uno Stato come il Belgio, caratterizzato da un marcato pluralismo linguistico, la Corte chiariva la compatibilità con la Convenzione del principio di territorialità linguistica nell'insegnamento.

A diverse conclusioni la Corte giunge nel più recente caso *Cipro c. Turchia*<sup>43</sup>, del 2001, relativo al rifiuto della Turchia di garantire l'istruzione secondaria in lingua greca per i figli dei cittadini greci-ciprioti che vivevano nella parte nord di Cipro, poi occupata dalla Turchia. Il governo turco si era difeso argomentando l'esiguità del numero degli studenti interessati all'insegnamento in lingua greca nella scuola secondaria, che comunque veniva garantito per la scuola primaria, nonché la possibilità per tali studenti di ricevere comunque un insegnamento, seppur in lingua turca. Sebbene anche in questo caso la Corte riprenda le posizioni già espresse nel 1968 sull'inesistenza di un diritto ad essere istruiti in una lingua scelta, il caso in questione presenta alcune peculiarità che portano la Corte ad accertare una violazione dell'art. 2 del Prot. n. 1. Decisiva al riguardo appare la considerazione che tali studenti avevano già ricevuto l'insegnamento in lingua greca nella scuola primaria e avrebbero seguito tale percorso anche nella scuola secondaria di lingua greca, se questa non fosse stata abolita dalle autorità turche. E proprio l'avvio di una tale percorso in una determinata lingua sembra fondare anche il desiderio<sup>44</sup> dei genitori di vederlo completato. In questo secondo caso la Corte sembra, dunque, riconoscere un legame stretto tra lingua e

---

contrasto con la Convenzione la previsione che condizionava l'accesso alla scuola del minore al possesso da parte del genitore di un permesso di soggiorno o alla registrazione della propria residenza in un determinato territorio.

<sup>40</sup> Si veda al riguardo Corte Edu, sent. 29 giugno 2007, caso *Folgerø e altri c. Norvegia*, § 84 ss., e sent. 18 marzo 2011, caso *Lautsi c. Italia*.

<sup>41</sup> Cfr. Corte Edu, sent. 23.7.1968 (in particolare sez. I, § B). Il caso costituisce una delle prime occasioni nella quali la Corte ha precisato il contenuto del diritto all'istruzione sancito dall'art. 2 del Prot. n. 1 e lo scopo dell'obbligazione conseguentemente posta in capo agli Stati. Nello specifico, la questione sottoposta alla Corte riguardava il sistema di istruzione belga, basato sul principio di territorialità linguistica, che non consentiva nel territorio ove abitavano i ricorrenti di fruire dell'insegnamento scolastico in lingua francese, obbligando conseguentemente chi preferiva un tale insegnamento ad iscriversi nel grande distretto di Bruxelles o nell'area della regione Vallona (principalmente di lingua francese).

<sup>42</sup> Per un approfondimento del caso, cfr. A. SACCUCI, *Diritto all'istruzione e discriminazione scolastica di minori stranieri alla luce delle norme internazionali sui diritti umani*, in R. PISILLO MAZZESCHI, P. PUSTURINO, A. VIVIANI (a cura di), *Diritti umani degli immigrati*, Ed. scientifica, Napoli, 2010, 305 ss., il quale sottolinea il margine di apprezzamento lasciato dalla Corte di Strasburgo alle autorità nazionali in merito all'organizzazione delle strutture educative.

<sup>43</sup> Cfr. Corte Edu, sent. 10.5.2001, application no. 25781/94, §§ 273-280.

<sup>44</sup> Al riguardo la Corte usa la parola "wish" e non "right": cfr. sent. 10.5.2001 cit., § 278.



istruzione, per cui – in presenza di determinate circostanze – la mancata fruizione dell'insegnamento nella lingua madre può configurare, nei fatti, una violazione del diritto all'istruzione sancito dalla Convenzione<sup>45</sup>.

Particolarmente complesso è poi il caso *Catan e altri c. Repubblica di Moldova e Russia*<sup>46</sup> relativo alle conseguenze dei conflitti avvenuti nella regione della Transnistria sul sistema scolastico locale, con particolare riferimento all'individuazione di tre lingue ufficiali: moldavo, ucraino e russo e all'obbligo di utilizzare nel moldavo scritto l'alfabeto cirillico. Tali previsioni hanno infatti inciso sul diritto all'istruzione dei minori moldavi in violazione dell'art. 2 del Prot. n. 1, sia in ragione della chiusura di alcune scuole, sia in riferimento agli ostacoli e minacce ricevute dagli alunni e dalle loro famiglie che volevano frequentare le scuole di lingua rumena, sia ancora per l'impossibilità di proseguire gli studi se non imparando le lingue "ufficiali" imposte e il nuovo alfabeto. Il caso è stato oggetto anche di una risoluzione del Parlamento europeo a seguito della campagna aggressiva ripresa anche dopo la decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo contro gli otto istituti di lingua rumena, consistente in pressioni amministrative e dichiarazioni secondo cui sarebbero state chiuse le scuole che non riconoscevano l'autorità del regime separatista. Con tale risoluzione, il Parlamento europeo ha condannato la politicizzazione della politica dell'istruzione, considerando la libertà di istruzione un diritto fondamentale, e chiedendo il pieno rispetto di tale diritto nonché la cessazione di qualsiasi forma di pressione esercitata sugli istituti di insegnamento di lingua rumena nella regione transdnestriana<sup>47</sup>.

Infine, sempre in relazione al legame tra lingua e istruzione deve segnalarsi anche il caso *Temel e altri c. Turchia*<sup>48</sup>, relativo alla sospensione dall'università di diciotto studenti a causa della richiesta di introdurre classi di lingua curda a frequenza facoltativa. Al riguardo la Corte precisa che anche l'accesso ai livelli più alti di istruzione rientra nell'ambito del diritto sancito dall'art. 2 del Prot. n. 1<sup>49</sup> e qualsiasi limitazione di tale diritto è sottoposta ad uno scrutinio di ragionevolezza e proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito. Nel caso di specie, trattandosi di una mera richiesta di insegnamenti in lingua curda non accompagnata da atti di violenza o di disturbo dell'ordine pubblico all'interno dell'università, la Corte ritiene che la sospensione degli studenti sia stata adottata in violazione del citato art. 2<sup>50</sup>.

All'opposto si pongono invece le questioni attinenti al dovere dello Stato di garantire corsi di insegnamento nella lingua nazionale. Il tema è stato al centro di alcune vicende giudiziarie scaturite dall'offerta formativa programmata esclusivamente in lingua inglese di alcune università italiane, tra cui il Politecnico di Milano. La vicenda ha anche originato una questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto la legge 30 dicembre 2010, n. 240 (in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario), nella parte in cui consente l'attivazione di insegnamenti, di corsi di studio e di forme di selezione svolti

---

<sup>45</sup> Per un approfondimento sulla configurazione di un diritto all'istruzione in una determinata lingua, cfr. K. D. BEITE, *The Protection of the Right to Education by International Law*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2006, in part. 420 ss., anche in relazione all'esame del Patto sui diritti economici e sociali. Sul punto si veda anche J. MOWBRAY, *Linguistic Justice: International Law and Language Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

<sup>46</sup> Cfr. Corte Edu, sent. 19.10.2012 (in part. §§136 ss.).

<sup>47</sup> Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 6 febbraio 2014 avente ad oggetto il "Diritto all'istruzione nella regione della Transnistria".

<sup>48</sup> Cfr. Corte Edu, sent. 3.3.2009.

<sup>49</sup> Sul punto cfr. anche Corte Edu, sent. 7.2.2006, caso *Mürsel Eren c. Turkey*, e sent. 10.11.2005, caso *Leyla Şahin c. Turkey*.

<sup>50</sup> Si segnala sul punto l'opinione dissenziente del giudice Cabral Barreto in merito all'inquadramento della questione sotto il profilo della libertà di espressione, di cui all'art. 10 Cedu, piuttosto che sotto il profilo del diritto di istruzione.

in lingua straniera<sup>51</sup>. A tal riguardo la Corte costituzionale ha chiarito la centralità della lingua italiana nella scuola e nelle università, ritenuti i luoghi istituzionalmente deputati alla trasmissione della conoscenza e alla formazione della persona e del cittadino. In tale contesto, il primato della lingua italiana, tutelato anche ai sensi dell'art. 9 Cost., viene ricondotto dalla Corte anche ad altri principi costituzionali, tra cui: il principio d'eguaglianza, anche sotto il profilo della parità nell'accesso all'istruzione; la libertà d'insegnamento; l'autonomia universitaria. Alla luce di tali principi la Corte ha precisato che non sarebbe consentito agli atenei predisporre una generale offerta formativa basata su interi corsi di studio impartiti esclusivamente in una lingua diversa dall'italiano. Al contrario sarebbe invece ragionevole ritenere che, in considerazione delle peculiarità e delle specificità dei singoli insegnamenti, le università possano, nell'ambito della propria autonomia, scegliere di attivarli anche in lingua straniera, secondo ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza<sup>52</sup>.

##### *5. Conoscenza della lingua, composizione delle classi e accesso al sistema scolastico tra diritto nazionale e prospettive sovranazionali*

La conoscenza della lingua nazionale ha assunto uno specifico rilievo anche in relazione all'inserimento degli alunni stranieri nelle classi.

Come sopra anticipato, i minori stranieri sono iscritti nella classe corrispondente all'età anagrafica, salvo che il collegio dei docenti deliberi l'iscrizione a una classe diversa, tenendo conto, tra i vari aspetti: dell'ordinamento degli studi nel paese di provenienza, che può determinare l'iscrizione a una classe immediatamente inferiore o superiore rispetto a quella corrispondente all'età anagrafica; del corso di studi eventualmente seguito nel paese di provenienza; del titolo di studio eventualmente posseduto; dell'accertamento di competenze, abilità e livelli di preparazione. Spetta dunque al collegio dei docenti formulare le proposte per la ripartizione degli alunni stranieri nelle classi, evitando comunque la costituzione di classi in cui risulti predominante la presenza di alunni stranieri<sup>53</sup>.

Sul punto sono intervenute alcune circolari amministrative, tra le quali si segnala la circolare del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca dell'8 gennaio 2010, che ha previsto un limite al numero degli alunni stranieri da distribuire in ciascuna classe scolastica in modo da non superare «di norma» la soglia del 30% , richiamata anche nelle citate *Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri*<sup>54</sup>. L'indicazione può essere derogata dal direttore generale dell'ufficio scolastico regionale in determinate circostanze, come ad esempio in caso di alunni stranieri nati in Italia che abbiano un'adeguata competenza della lingua italiana, o per ragioni di continuità didattica di classi già composte nell'anno trascorso, o ancora in caso di necessità per l'assenza di soluzioni alternative.

Il tema è stato al centro di un acceso dibattito, animato dalla presentazione – nella XVI e

---

<sup>51</sup> Cfr. Corte cost. sent. n. 42/2017. Sul tema, già prima della citata sentenza della Corte costituzionale, cfr. G. TARLI BARBIERI, *La lingua nelle aule universitarie*, in P. CARETTI, G. MOBILIO (a cura di), *La lingua come fattore di integrazione sociale e politica*, Giappichelli, Torino, 2016, 207 ss.

<sup>52</sup> Per un commento alla decisione, cfr. C. NAPOLI, *Quando la ritenuta opportunità di un intervento della Corte costituzionale attenua l'onere del giudice a quo di tentare l'interpretazione conforme*, in *Forum di Quad. Cost.*, 3.4.2017.

<sup>53</sup> Cfr. art. 38 T.U. Imm. e art. 45 d.P.R. 394/1999.

<sup>54</sup> La circolare del 2010 prevede l'introduzione di tale limite a partire dall'anno scolastico 2010-2011 in modo graduale, dal primo anno di ciascun grado di studi. Al riguardo si vedano poi le circolari annuali relative all'iscrizione degli alunni, tra cui la circolare prot. n. 18902 del 7 novembre 2018 per le iscrizioni alle scuole dell'infanzia e alle scuole di ogni ordine e grado per l'anno scolastico 2019/2020.

XVII legislatura<sup>55</sup> – di alcuni disegni di legge finalizzati all’istituzione di classi separate o cosiddette classi-ponte, propedeutiche all’inserimento degli alunni stranieri nelle classi “ordinarie” e finalizzate all’apprendimento della lingua italiana<sup>56</sup>.

In riferimento alla possibilità di istituire classi separate, seppur in relazione a ragioni diverse dalla nazionalità, la Corte costituzionale<sup>57</sup> ha già avuto modo di chiarire la necessità di mantenere un ambiente scolastico unitario ed evitare i possibili effetti di segregazione e isolamento, e i connessi rischi di regressione, dovuti alla separazione degli alunni all’interno della comunità scolastica. Quest’ultima viene infatti definita come una formazione sociale, nella quale, in forza dell’art. 3, comma 2, Cost., deve essere rimosso ogni tipo di ostacolo. Significative a tal proposito anche alcune decisioni della Corte europea dei diritti dell’uomo sulla compatibilità con la Convenzione di alcuni provvedimenti volti a differenziare l’inserimento scolastico degli alunni in ragione della carente conoscenza della lingua nazionale<sup>58</sup>.

Tra questi si segnala il caso *Orsus e altri c. Croatia*, del 16 marzo 2010, riguardante il ricorso di 15 bambini croati di origine Rom che erano stati collocati in classi separate in ragione dell’insufficiente conoscenza della lingua croata. Al riguardo la Corte ha ritenuto che il temporaneo inserimento di bambini stranieri in classi differenziate al solo scopo di recuperare deficit linguistici non fosse, in quanto tale, automaticamente discriminatoria. Tuttavia, quando una tale misura colpisce in particolare i membri di un gruppo etnico specifico senza che sia adottata alcuna misura compensativa – quale un programma specifico per facilitare la loro integrazione linguistica, sociale e culturale – la misura deve ritenersi comunque discriminatoria. Nel caso in questione, la Corte ha dunque ritenuto violato l’art. 14 Cedu, in combinato disposto con l’art. 2 del Prot. n. 1, poiché l’inserimento dei minori Rom in tali classi non era stato affiancato da misure specifiche per far fronte alle esigenze dei minori<sup>59</sup>.

La necessità di considerare gli specifici bisogni dei minori viene ulteriormente precisata nel caso *Horváth e Kiss c. Ungheria*, del 29 gennaio 2013, nell’ambito del quale la Corte ha condannato il sistema ungherese di collocamento dei bambini Rom in scuole separate, sottolineandone altresì i connessi riflessi negativi in termini di integrazione nella società. Proprio il collocamento di bambini Rom in classi distinte da quelle “ordinarie” è stato al centro anche di altri noti casi, tra cui *D.H. e altri c. Repubblica Ceca*, del 13 novembre 2007, e *Sampani e altri c. Grecia*, del 5 giugno 2008. Nel primo di questi, l’inserimento dei bambini in scuole speciali era basato su test psico-pedagogici, la cui compilazione era richiesta a tutti i bambini senza tuttavia considerare le peculiarità di ciascuno di essi. È infatti evidente come un test attitudinale che non consideri le specificità (e molto spesso le difficoltà linguistiche) dei bambini Rom, e in generale dei bambini stranieri, possa risultare maggiormente complesso per tale specifica categoria di alunni, e quindi pregiudicare in

---

<sup>55</sup> Si vedano ad esempio il d.d.l. S-1028 (Istituzione delle classi-ponte per l’alfabetizzazione nella lingua italiana e l’integrazione sociale degli studenti stranieri che non conoscono la lingua italiana) nella XVI legislatura e d.d.l. C-416 (Istituzione delle classi per l’inserimento scolastico destinate all’alfabetizzazione nella lingua italiana e all’integrazione sociale degli studenti stranieri che non conoscono la lingua italiana) nella XVII legislatura.

<sup>56</sup> Sul tema, cfr. G. BRUNELLI, *Welfare e immigrazione: le declinazioni dell’uguaglianza*, in *Le istituzioni del federalismo*, 5/2008, 551.

<sup>57</sup> Si veda Corte cost. sent. 215/1987 in relazione al collocamento dei minori in condizione di disabilità nelle classi. Sul punto G. BRUNELLI, *Welfare e immigrazione: le declinazioni dell’uguaglianza*, cit., 554.

<sup>58</sup> Per un approfondimento della giurisprudenza della Corte Edu in relazione alla giurisprudenza della Corte Suprema degli Stati Uniti (caso *Lau v. Nichols*, 414 US 563/1974), cfr. M. PAZ, *The Tower of Babel: Human Rights and the Paradox of Language*, in *Eur. J. Int. Law*, 2, 2015, p. 485, che procede altresì ad una classificazione della giurisprudenza in tema di lingue minoritarie.

<sup>59</sup> Cfr. *Orsus e altri c. Croatia*, §§ 157 e 184. Per un approfondimento del caso cfr. anche A. SACCUCCI, *Diritto all’istruzione e discriminazione scolastica di minori stranieri alla luce delle norme internazionali sui diritti umani*, cit., 314-316.

misura maggiore il loro ingresso nelle classi ordinarie<sup>60</sup>. Il secondo caso ha riguardato l'inserimento di bambini Rom in classi separate, accolte in una succursale dell'edificio principale della scuola. Ancora una volta la Corte rileva le evidenti carenze nella valutazione delle necessità dei bambini ai fini dell'inserimento in tali classi, sia prima del loro ingresso che successivamente, per considerare i progressi nel frattempo raggiunti. In tale occasione, peraltro, il governo greco non aveva fornito alcuna precisazione sul contenuto dei test di ingresso somministrati<sup>61</sup>.

## 6. La rilevanza del fattore linguistico nell'organizzazione del sistema scolastico

La centralità della conoscenza della lingua italiana ai fini dell'effettività del diritto all'istruzione degli alunni stranieri ha avuto anche alcuni riflessi nell'ambito dell'organizzazione del sistema scolastico e nel processo di riforma dello stesso.

A tal proposito deve essere richiamata la legge n. 107/2015 di riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione, ove si introduce, tra gli obiettivi prioritari da conseguire nell'individuazione del fabbisogno di posti dell'organico, l'alfabetizzazione e il perfezionamento dell'italiano come lingua seconda attraverso corsi e laboratori per studenti di cittadinanza o di lingua non italiana, da organizzare anche in collaborazione con gli enti locali e il terzo settore, con l'apporto delle comunità di origine, delle famiglie e dei mediatori culturali<sup>62</sup>. Le potenzialità di tale previsione risultano tuttavia ridotte dal riferimento ai "limiti delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica". Si segnala comunque positivamente l'inserimento di una nuova classe di concorso A-23 "Lingua italiana per discendenti di lingua straniera"<sup>63</sup>, nell'ambito della quale sono stati già banditi alcuni posti<sup>64</sup>.

A sua volta, il Piano nazionale 2016/2019 per la formazione in servizio dei docenti ha individuato tra le priorità nazionali "L'integrazione, le competenze di cittadinanza e di cittadinanza globale". In particolare è stato evidenziato come la qualità e i risultati dell'integrazione scolastica degli studenti con background straniero dipendano in larga misura dalle competenze professionali degli insegnanti e dei dirigenti delle scuole multiculturali. Si ritiene pertanto necessaria, tra i vari profili, l'acquisizione di competenze glottodidattiche specialistiche per i docenti ai fini dell'inserimento dell'italiano agli studenti, anche nati in Italia, che hanno una diversa lingua materna "non solo come pronto soccorso

---

<sup>60</sup> Cfr. *D.H. e altri c. Repubblica ceca*, cit., § 201. In un primo momento la seconda sezione della Corte (sent. 7 febbraio 2006) aveva ritenuto che questo sistema di scuole speciali non fosse stato introdotto per separare i bambini Rom dal resto della comunità scolastica, bensì rispondesse al legittimo scopo di adattare il sistema educativo "ai bisogni, le attitudini e le disabilità" dei bambini. Tale posizione viene tuttavia riformata dalla Grande Camera con la successiva decisione del 13 novembre 2007. Elemento decisivo nella valutazione della Corte risulta essere l'alta percentuale di bambini Rom statisticamente collocati in tali tipologie di scuole, tanto da essere popolate – per la maggior parte – proprio da bambini Rom e l'inversione dell'onere della prova, ricadente sul governo ceco, ai fini della giustificazione di un tale sistema di inserimento scolastico.

<sup>61</sup> Corte EDU, sent. 5 giugno 2008, caso *Sampanis e altri c. Grecia*, §§ 90 e 96. Sul punto si veda anche la successiva *Sampanis e altri c. Grecia*, 11 febbraio 2012, sempre di condanna della Grecia per violazione dell'art. 14 Cedu in relazione all'art. 2 Prot. n. 1. In riferimento all'inserimento scolastico dei bambini Rom si veda altresì Corte Edu sent. 28 maggio 2013, caso *Lavida e altri c. Greece*.

<sup>62</sup> Cfr. art. 1, comma 7, lett. r), legge n. 107/2015.

<sup>63</sup> Cfr. D.P.R. 14 febbraio 2016, n. 19, regolamento recante disposizioni per la razionalizzazione ed accorpamento delle classi di concorso a cattedre e a posti di insegnamento, a norma dell'articolo 64, comma 4, lett. a), del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133

<sup>64</sup> Cfr. D.D.G. n. 106 del 23 febbraio 2016 - Concorso per titoli ed esami finalizzato al reclutamento del personale docente per i posti comuni dell'organico dell'autonomia della scuola secondaria di primo e secondo grado.

linguistico ma correlata con la valorizzazione dell'identità, della cultura di appartenenza, dei rapporti tra culture, del confronto di valori", nonché lo sviluppo delle competenze per tutti gli insegnanti al fine di gestire in modo condiviso eventuali "piani educativi personalizzati"<sup>65</sup>.

Le già citate *Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri*, adottate nel febbraio 2014, restano tuttora un utile strumento di lavoro – come definito nelle premesse del documento stesso – “per dirigenti scolastici, insegnanti, genitori, operatori delle associazioni [...] nella consapevolezza che lo studente di origini straniere può costituire un'occasione per ripensare e innovare l'azione didattica a vantaggio di tutti, un'occasione di cambiamento per tutta la scuola”. Nell'ambito di tali Linee guida una specifica attenzione è dedicata proprio alla lingua<sup>66</sup>, al fine di accompagnare e sostenere lo sviluppo linguistico degli alunni stranieri, consentendo loro di impadronirsi in modo pieno della lingua e delle sue funzioni. Ciò comporta l'elaborazione di modelli organizzativi e di percorsi dedicati, nella consapevolezza che il percorso didattico dell'italiano L2 è un compito “innovativo che si discosta sia dell'insegnamento di una lingua materna semplificata, sia da quello di una lingua straniera”. Positiva al riguardo la differente modulazione dei percorsi di insegnamento della lingua italiana, per neo-arrivati e nelle successive fasi di inserimento. Viene inoltre ribadito il principio secondo il quale, per imparare rapidamente la lingua italiana l'alunno straniero deve innanzitutto essere inserito nella classe di appartenenza, individuando come strumento essenziale per realizzare una partecipazione attiva quello dei laboratori linguistici “che restano l'anello decisivo di tutto il sistema di integrazione”.

Nelle Linee guida si dà altresì atto dell'importanza del plurilinguismo nella scuola<sup>67</sup>, indicando tra le modalità di riconoscimento della diversità linguistica anche l'insegnamento delle lingue non europee diffuse tra gli allievi (arabo, cinese, russo, giapponese), mediante corsi di insegnamento aperti agli alunni madrelingua e agli alunni italiani. Tale cenno, rimasto isolato, sembra tuttavia significativo ai fini della valorizzazione delle lingue di origine degli alunni stranieri, quale strumento di arricchimento della comunità scolastica nel suo complesso.

Si segnala infine che nel 2017 è stato istituito/ricostituito l'Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'intercultura, in considerazione del progressivo aumento degli alunni con cittadinanza non italiana nati in Italia, ritenuti “portatori di storie e bisogni educativi diversi da coloro che sono appena attivati”<sup>68</sup>. L'Osservatorio può formulare proposte e fornire pareri sulle politiche scolastiche dell'integrazione interculturale e sulla loro attuazione, con particolare riferimento al monitoraggio del processo di integrazione scolastica degli alunni stranieri ed alla sperimentazione e innovazione metodologica, didattica e disciplinare<sup>69</sup>. Come tutti gli organismi di tipo “propositivo” e

---

<sup>65</sup> A piani personalizzati fa riferimento anche la circolare 6.3.2013, n. 8, in relazione agli alunni che sperimentano difficoltà derivanti dalla non conoscenza della lingua italiana, tra cui gli alunni di origine straniera di recente immigrazione e, in specie, coloro che sono entrati nel nostro sistema scolastico nell'ultimo anno. In via generale, l'autonomia scolastica consente poi, sul piano organizzativo, di realizzare in modo adeguato le esigenze dei discenti, come rileva F. CORTESE, *Autonomia scolastica, minoranze linguistiche e identità culturali: per una concezione asimmetrica e diffusa del diritto all'istruzione*, in E. CECCHERINI, M. COSULICH (a cura di), *Tutela delle identità culturali, diritti linguistici e istruzione*, cit., 75.

<sup>66</sup> Cfr. Linee guida, cit., par. 6.

<sup>67</sup> A tal fine si veda altresì la *Guida per lo sviluppo e l'attuazione di curricoli per una educazione plurilingue e interculturale* del Consiglio d'Europa, II ed., 2016.

<sup>68</sup> Cfr. DM n. 643 del 31 agosto 2017.

<sup>69</sup> Nella prima riunione dell'Osservatorio del 9 novembre 2017, è stata evidenziata, tra le principali novità, la partecipazione delle associazioni dei giovani di cittadinanza non italiana e l'istituzione di due nuovi gruppi di lavoro: “Scuola nelle periferie urbane multiculturali” e “Revisione dei curricoli in prospettiva interculturale”, che si affiancavano ai tre già esistenti: “Insegnamento dell'italiano come lingua seconda (L2) e plurilinguismo”; “Formazione del personale scolastico e istruzione degli adulti”; “Cittadinanza e

consultivo, il contributo effettivo che saprà dare all'integrazione scolastica degli alunni stranieri dipenderà dalle azioni concrete e di stimolo che potrà in essere, purtroppo spesso condizionate alla volontà politica di attuarle e alla disponibilità di risorse finanziarie.

### *7. Rilievi conclusivi e prospettive future*

La presenza di alunni stranieri nel sistema scolastico italiano conferma la progressiva stabilizzazione di alcune comunità straniere in Italia, nonché il loro radicamento in alcuni contesti territoriali. Ne sono una conferma i dati relativi agli alunni stranieri nati in Italia e la distribuzione degli alunni per nazionalità nelle diverse Regioni italiane. Pertanto, se è vero che numerose sono le nazionalità straniere presenti in Italia e conseguentemente le lingue parlate, potrebbero individuarsi alcune nazionalità numericamente più consistenti e alcune aree territoriali ove la presenza di queste è più significativa, tanto da potersi configurare come “gruppi minoritari” non solo a livello nazionale ma anche in determinati contesti territoriali.

Andando ad analizzare i “percorsi” e gli strumenti per favorire l'integrazione scolastica degli alunni stranieri, emerge un dato piuttosto evidente circa la centralità dell'apprendimento della lingua italiana come lingua della società di accoglienza. L'attenzione che la legislazione sembra aver riservato alla lingua e cultura di origine degli alunni stranieri e dei migranti in generale, per lo più contenuta in disposizioni “promozionali”, non sembra avere trovato un significativo seguito nell'ambito dei documenti e piani operativi, né negli interventi concretamente posti in essere sul territorio.

In generale si può dunque evidenziare come l'intervento pubblico, anche all'esito di vicende giurisdizionali, sia stato prevalentemente diretto a contrastare forme di discriminazione nell'accesso all'istruzione che assumessero il fattore linguistico come elemento di distinzione. Una tutela negativa sufficiente a proteggere quelle che Pizzorusso definisce le minoranze “necessarie” o “loro malgrado”, e cioè i casi nei quali il gruppo minoritario tende soprattutto a conseguire uno status giuridico e condizioni di vita simili a quelle degli appartenenti alla maggioranza<sup>70</sup>. Gli interventi fino ad oggi posti in essere non sembrano invece essere stati orientati ad una tutela positiva del gruppo minoritario, ad esempio volta ad ottenere un insegnamento nella lingua di origine, in attuazione del principio pluralistico e in riferimento alla protezione di interessi collettivi che riguardano gli stranieri non in quanto individui ma in quanto membri di un gruppo minoritario.

Si tratta dunque di un percorso ancora da costruire, nella consapevolezza che – come rilevato da Toniatti – la protezione della minoranza linguistica non si esaurisce sul mero piano dell'uso della lingua, ma anche in riferimento alla “promozione del gruppo che in quella lingua ritrova il proprio fattore identitario”, in tutti i settori della vita economica, sociale, politica e culturale<sup>71</sup>.

Se la presenza di queste “altre minoranze” originate dai flussi migratori è un dato ormai indefettibile, molteplici sono i percorsi da attivare per una loro possibile tutela in quanto “minoranze”. Del resto, come è stato evidenziato anche dalla Commissione di Venezia

---

nuove generazioni italiane”. Si segnala che già con DM n. 718 del 5 settembre 2014 il MIUR aveva ricostituito l'Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'intercultura.

<sup>70</sup> Per tale classificazione si veda A. PIZZORUSSO, *Minoranze etnico-linguistiche*, cit., 527 ss., e ID., *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Giuffrè, Milano, 1967, 126 ss.

<sup>71</sup> Cfr. R. TONIATTI, *La rilevanza del fattore «minoranza linguistica» nella revisione autonomie speciali alpine: le incognite e le opportunità di uno scenario complesso*, in ID (a cura di), *Il fattore «minoranza linguistica» nella revisione statutaria delle autonomie speciali alpine*, LIA eBooks, Trento, 2017, 13.

del Consiglio d'Europa, nel *Report on Non-Citizens and Minority Rights*<sup>72</sup>, non esiste a livello internazionale una definizione vincolante di minoranze nazionali<sup>73</sup>, per cui tale qualificazione potrebbe estendersi anche oltre la declinazione che l'ordinamento italiano ha fornito a tale categoria con la legge n. 482 del 1999. E la stessa Corte costituzionale italiana ha confermato che “la speciale legislazione di «tutela delle minoranze linguistiche storiche» 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 ed idiomi locali»”<sup>74</sup>. A ciò si aggiunga la considerazione che la previsione della tutela di cui all'art. 6 Cost. “appare direttamente destinata, più che alla salvaguardia delle lingue minoritarie in quanto oggetti della memoria, alla consapevole custodia e valorizzazione di patrimoni di sensibilità collettiva vivi e vitali nell'esperienza dei parlanti, per quanto riuniti solo in comunità diffuse e numericamente «minori»”<sup>75</sup>.

In questa direzione, a fronte della difficoltà di adattare le tutele già apprestate alle minoranze linguistiche storiche alle “altre minoranze” – in ragione delle specifiche peculiarità e della tutela su base territoriale caratterizzante le prime<sup>76</sup> – potrebbe essere introdotta una disciplina *ad hoc* a favore di queste seconde, che sappia temperare le esigenze di apprendimento della lingua italiana con la necessità di tutelare le identità linguistiche-culturali di origine, adottando una definizione di minoranza che sappia intercettare le molteplici differenze riconducibili a tale realtà.

---

<sup>72</sup> Cfr. *Report on Non-citizens and Minority Rights*, Venice Commission, 69th plenary session (15-16 Dicembre 2006), ref. CDL-AD(2007)001-e, disponibile on line: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)001-e).

<sup>73</sup> Con riferimento alle minoranze linguistiche, l'assenza di una definizione è stata ricondotta alla volontà degli Stati nazionali di conservare le proprie prerogative in tema di identificazione dei gruppi minoritari meritevoli di tutela, come rileva A. GUAZZAROTTI, *Art. 6*, cit., 55. Sulla controversa nozione di “minoranze linguistica”, con particolare riferimento alle fonti internazionali, cfr. L. CONDORELLI, D. RUSSO, *La tutela delle lingue minoritarie nel diritto internazionale*, in P. CARETTI, A. CARDONE (a cura di), *Lingue e diritti. Lingua come fattore di integrazione politica e sociale. Minoranze storiche e nuove minoranze*, Firenze, Emmeci, 2014, 9. Nell'ordinamento italiano si veda A. PIZZORUSSO, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, cit., 193.

<sup>74</sup> Sul punto, cfr. Corte cost. sent. n. 88/2011, concernente il giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 8, comma 2, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 17 febbraio 2010, n. 5 (Valorizzazione dei dialetti di origine veneta parlati nella Regione Friuli-Venezia Giulia). Per un commento, cfr. A. ANZON DEMMIG, *La Corte apre a “nuove minoranze”?*, in *Rivista AIC*, 3, 2011.

<sup>75</sup> Corte cost. sent. n. 170/2010, con nota di G. DELLEDONNE, *La Corte costituzionale si pronuncia sulla «lingua piemontese»: fra tutela delle minoranze linguistiche e incerti limiti di un «costituzionalismo regionale»*, in *Le Regioni*, 4/2011, 718 ss. Sul punto si veda altresì Corte cost. sent. n. 81/2018 ove la Corte chiarisce che “la tutela delle minoranze linguistiche di cui all'art. 6 Cost. è considerata espressione paradigmatica di una più ampia e articolata garanzia delle identità e del pluralismo culturale, i cui principi debbono ritenersi applicabili a tutte le minoranze, siano esse religiose, etniche o nazionali, oltre che linguistiche”. Sul punto R. DICKMANN, *La Corte costituzionale estende il paradigma dell'art. 6 Cost. a tutte le minoranze e contesta la competenza della legge regionale a identificare la popolazione locale come minoranza nazionale*, in *Federalismi.it.*, n. 1/2018, 8.

<sup>76</sup> Sulle differenti esigenze delle minoranze linguistiche autoctone e delle nuove o altre minoranze, cfr. P. CARETTI, A. CARDONE, *La legge n. 482 del 1999: problemi applicativi ed esigenze di riforma*, in *Lingue e diritti. Lingua come fattore di integrazione politica e sociale. Minoranze storiche e nuove minoranze*, cit., 108, che evidenziano come da un lato vi sia l'esigenza primaria delle minoranze autoctone e tradizionali di poter gestire, autonomamente come “gruppo”, i propri affari politici, culturali e sociali, dall'altro vi sia l'aspirazione delle nuove minoranze all'integrazione economica e sociale nella società ospitante, per cui un'estensione delle garanzie della legge del 1999 alle nuove minoranze non sembrerebbe essere un utile strumento per risolvere le questioni legate alle nuove minoranze. Sul fatto che non tutti i gruppi minoritari posseggono gli stessi diritti e possono sollevare le stesse rivendicazioni, sebbene possano avere dei diritti in comune ed essere soggetti ad una definizione comune, cfr. R. MEDDA-WINDISCHER, *Nuove minoranze. Immigrazione tra diversità culturale e coesione sociale*, cit., 71. Sulla tutela delle nuove minoranze alla luce del quadro costituzionale, cfr. C. GALBERSANINI, *La tutela delle nuove minoranze linguistiche: un'interpretazione evolutiva dell'art. 6 Cost.?*, in *Rivista AIC*, 3, 2014, 2, e L. DEGRASSI, *Lingue e linguaggi - diritti e libertà culturali*, Giuffrè, Milano, 2016, 151 ss.

Peraltro la circostanza che tali minoranze non appartengano al popolo potrebbe essere superata, sia alla luce della stabilizzazione di tali comunità e dell'acquisito della cittadinanza da parte dei loro membri per naturalizzazione, matrimonio o nascita in Italia, sia in ragione della valorizzazione della frequenza di un ciclo scolastico in Italia come ulteriore "percorso" di acquisto alla cittadinanza italiana. Tale previsione, contenuta in alcuni disegni di legge all'esame delle Camere nella XVIII legislatura<sup>77</sup>, conferma la particolare attenzione che il settore scolastico merita nella riflessione in tema di minoranze, ove la conoscenza della lingua italiana e la tutela delle identità culturali rappresentate dalle lingue di origine degli alunni stranieri costituiscono il motore per la creazione di una società più inclusiva.

---

<sup>77</sup> Si vedano in particolare il d.d.l. AS n. 70 al Senato e il d.d.l. AC n. 105 alla Camera, nell'ambito dei quali si prevede che il minore figlio di genitori stranieri acquista la cittadinanza italiana, a seguito di dichiarazione di volontà in tal senso espressa da un genitore o da chi esercita la responsabilità genitoriale, se ha frequentato un corso di istruzione primaria o secondaria di primo grado ovvero secondaria di secondo grado presso istituti scolastici appartenenti al sistema nazionale di istruzione di cui all'articolo 1, comma 1, della legge 10 marzo 2000, n. 62, ovvero un percorso di istruzione e formazione professionale idoneo al conseguimento di una qualifica professionale.



## *La (mancata) tutela di rom e sinti in Italia*

*Valeria Piergigli*

### *1. Introduzione*

In molti paesi del continente europeo i rom<sup>1</sup> continuano, ancora oggi, a condividere esperienze drammatiche di discriminazione e segregazione, essendo per lo più percepiti come nomadi o stranieri o immigrati<sup>2</sup>. In realtà, la maggior parte di loro ha pressoché abbandonato quasi ovunque la pratica delle migrazioni da uno stato all'altro ovvero da un luogo all'altro all'interno dei medesimi confini nazionali, fenomeni questi che erano stati determinati, in passato, da precise scelte di vita, ma anche da espulsioni ordinate dal potere pubblico e fatti salvi gli sgomberi tuttora di frequente disposti dalle autorità.

In Italia, le persone appartenenti ai gruppi rom e sinti che sono diventati stanziali, in quanto discendenti da famiglie che addirittura da secoli hanno scelto di stabilirsi sul nostro territorio, sono cittadini italiani. A questi, che secondo stime non ufficiali sarebbero circa la metà su un totale approssimativo di 110/170.000 persone<sup>3</sup>, vanno aggiunti, negli anni recenti, i gruppi rom rifugiati dalla ex Jugoslavia e dall'Europa centro-orientale (soprattutto Romania e Bulgaria) che in parte sono apolidi<sup>4</sup>, in parte sono diventati cittadini dell'Unione europea, in parte sono stranieri extra-UE che la normativa italiana distingue in regolari e irregolari.

Di fatto, e a prescindere dalla nazionalità e dall'abbandono del nomadismo, essi tendono invece ad essere considerati in maniera onnicomprensiva alla stregua di gruppi senza patria e senza territorio, comunità disperse, giuridicamente invisibili. Nel nostro ordinamento, rom e sinti di cittadinanza italiana non sono propriamente riconducibili né alle "minoranze nazionali", né alle "minoranze linguistiche storiche" tutelate, sulla base dell'art. 6 Cost., dalla legge 482/1999. Piuttosto, le comunità rom e sinte appartengono alla tipologia, ormai residuale ma affatto scomparsa evidentemente, delle minoranze

---

<sup>1</sup> La presenza della popolazione rom in Europa risale al XIV-XV secolo. La sua consistenza demografica si aggira intorno ai 10-12 milioni di persone, di cui sei milioni nel territorio dell'Unione europea. Quantunque la terminologia impiegata, tanto nei diversi ordinamenti che da parte delle organizzazioni internazionali, sia piuttosto varia, il termine "rom" abbraccia, in maniera onnicomprensiva, zingani, gitani, *gypsies*, *kalé*, sinti, rom e altre comunità girovaghe come i caminanti siciliani e i *tinkers* irlandesi. In Italia i rom, a loro volta suddivisi in numerosi sottogruppi, sono prevalentemente stanziati nelle regioni centro-meridionali, a differenza dei sinti, che è il gruppo di più antica immigrazione e stanziato nell'Italia settentrionale dove assume denominazioni diverse a seconda dell'insediamento territoriale. Sull'impiego generalizzato del termine "rom" anche nelle *Opinions* dell'*Advisory Committee* per il monitoraggio sulla attuazione della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali (su cui v. *infra* nel testo), v. in dottrina il contributo di T. Hrustič, *Appellations of Roma, Sinti, Gypsies and Travellers in the Opinions of the Framework Convention for Protection of National Minorities*, in *Slovenský Národopis*, vol. 66, 4, 2018, p. 452 ss.

<sup>2</sup> Per uno studio recente di queste problematiche anche con riguardo alle esperienze di alcuni paesi europei, cfr. H. van Baar, A. Ivasiuc, R. Kreide (a cura di), *The Securitization of the Roma in Europe*, Springer International Publishing, 2019.

<sup>3</sup> È questo il dato riportato in *Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Fourth Opinion on Italy, adopted on 19 November 2015*, p. 10 (reperibile al sito: <http://www.coe.int/en/web/minorities/country-specific-monitoring>). Secondo i dati del Quinto Rapporto del Comitato europeo contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) sull'Italia, adottato il 18 marzo 2016, la presenza di rom e sinti in Italia si aggirerebbe, invece, tra le 120/180.000 persone.

<sup>4</sup> Si tratta dei rom provenienti da Bosnia-Erzegovina, Serbia, Kosovo il cui *status* di apolidi è la conseguenza della nascita di nuove sovranità nell'area balcanica.

linguistiche *non riconosciute* o, quanto meno, non riconosciute *formalmente* quali comunità minoritarie portatrici di un proprio patrimonio di lingua, cultura e valori tradizionali da preservare e valorizzare mediante strumenti di tutela, sia negativa che positiva, ad opera del legislatore, sia statale che regionale<sup>5</sup>.

Quanto ai rom e sinti che sono cittadini di paesi extra-UE, la loro condizione giuridica può essere avvicinata a quella degli appartenenti alle c.d. nuove minoranze, cioè alle comunità di immigrati a cui le istituzioni pubbliche sono tenute a garantire – a prescindere dalle modalità di ingresso in Italia – il godimento dei diritti inviolabili, nonché – se la loro posizione è regolare e comunque fatte salve le eccezioni per i figli minori anche di stranieri irregolari – il graduale inserimento nella società, nella scuola, nel mondo del lavoro, rifuggendo da tentazioni di assimilazione alla comunità maggioritaria e anzi promuovendo con idonei interventi il mantenimento della loro identità culturale, in analogia con quanto disposto per le minoranze linguistiche autoctone. Infine, nei confronti di rom e sinti privi di qualunque cittadinanza, dovrebbero valere le norme di tutela sancite nelle Convenzioni sullo *status* gli apolidi che l'Italia ha ratificato<sup>6</sup>.

## *2. Rom e sinti alla luce della normativa statale: un riconoscimento implicito, ma insufficiente e inefficace*

La legge 482/1999 (*Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche*) ha volutamente pretermesso, nella stesura definitiva, le popolazioni di origine rom e sinta, così segnando un netto distacco (e arretramento) rispetto ai lavori parlamentari, promossi fin dalla VIII legislatura, e alle stesse proposte avanzate durante la XIII legislatura che finalmente licenziava la legge generale di attuazione dell'art. 6 Cost. senza quella indicazione<sup>7</sup>. L'estromissione di quelle popolazioni dall'elenco delle comunità destinatarie delle misure di tutela trovava giustificazione, essenzialmente, nel loro carattere diffuso e nella mancanza di radicamento entro ben individuabili aree geografiche. Queste considerazioni non permettevano di equiparare, quanto a trattamento giuridico, le comunità rom e sinte alle minoranze linguistiche storiche cui si rivolge espressamente la legge 482/1999 che fonda la tutela dei diritti linguistici e culturali sul presupposto della previa delimitazione degli ambiti territoriali di insediamento storico<sup>8</sup>. Se l'individuazione di un legame con il territorio rende indubbiamente più agevole il riconoscimento di un gruppo minoritario e consente al gruppo stesso di conservare e tramandare i molteplici segni esteriori in cui si manifesta il patrimonio di civiltà afferente a quel determinato contesto spaziale, non sembra esservi ragione apparentemente legittima per escludere dal diritto alla salvaguardia della rispettiva identità culturale le comunità alloglotte non caratterizzate dai requisiti della autoctonia e della stanzialità. È quanto, del resto, si evince dalla Carta europea delle lingue regionali o minoritarie – firmata nel 2000, ma non ancora ratificata dall'Italia – che consente l'applicazione della sua disciplina, *mutatis mutandis* e dunque con una certa flessibilità, anche alle lingue

---

<sup>5</sup> In proposito, v. L. Mancini, *Il debole riconoscimento giuridico di una minoranza: il caso degli zingari*, in *Diritto, immigrazione, cittadinanza*, 3/2001, p. 65 ss.; V. Piergigli, *Zingari d'Italia: il diritto (negato) alla identità culturale di una minoranza linguistica non (ancora) riconosciuta*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, 2011, Napoli, Ed. Scientifica, 2011, p. 2561 ss.

<sup>6</sup> Si tratta della Convenzione ONU relativa allo status degli apolidi del 1954, la cui ratifica è stata autorizzata con l. 306/1962, e della Convenzione ONU sulla riduzione dei casi di apolidia del 1961, la cui ratifica è stata autorizzata con l. 162/2015.

<sup>7</sup> Ai sensi dell'art. 6 Cost. «La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche».

<sup>8</sup> La legge si rivolge infatti alla tutela della lingua e 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» (art. 2).

sprovviste di territorio e parlate tradizionalmente da cittadini dello stato, sebbene non circoscritte ad aree geograficamente delimitabili (artt. 1, lett. c) e 7, 5° co.).

D'altra parte, il nomadismo – sempre che questa condizione continui ad attagliarsi al giorno d'oggi al modo di vita della popolazione di origine rom e sinta<sup>9</sup> – non è affatto inconciliabile con la sopravvivenza di tradizioni culturali proprie dei gruppi itineranti e con il mantenimento di un vincolo di solidarietà tra gli appartenenti, a prescindere dalla configurabilità o meno del rapporto di cittadinanza con lo stato sul cui territorio si trovano a risiedere più o meno stabilmente. Inoltre, se si considerano i gruppi rom e sinti di antico insediamento, sicuramente presenti in Italia e formati da cittadini italiani, non dovrebbero esistere ostacoli ad estendere loro, per quanto possibile, la disciplina racchiusa nella legge 482/1999. Comunque, dopo l'intervento legislativo del 1999, svariati progetti sono stati presentati vuoi per modificare la legge 482 mediante l'inserimento delle popolazioni rom e sinte tra i gruppi meritevoli di protezione, vuoi per l'introduzione di una disciplina *ad hoc* avente ad oggetto la condizione giuridica delle minoranze zingare ovvero rom, sinti e caminanti, tutti progetti per il momento rimasti senza esito.

In mancanza di apposite previsioni dirette alla tutela della specificità culturale di questi gruppi, merita apprezzamento, soprattutto a fronte della non esplicitazione al momento della ratifica, la considerazione dei rom e sinti quali destinatari delle obbligazioni assunte dall'Italia con la sottoscrizione e ratifica della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali<sup>10</sup> (l. 302/1997). Fin dal primo rapporto trasmesso al Segretario generale del Consiglio d'Europa nel 1999, ai sensi dell'art. 25, 1° comma, della Convenzione stessa, infatti, il governo italiano ha richiamato, accanto alle minoranze autoctone tutelate dalla legge 482/1999, i rom e sinti, senza tuttavia far seguire a tale riferimento informazioni più dettagliate<sup>11</sup>. Nei rapporti successivi (2004, 2009, 2014, 2019), il governo faceva presenti le motivazioni della non inclusione di queste popolazioni tra i beneficiari della legge 482/1999 e d'anzì ricordate, ma al tempo stesso dava atto delle iniziative parlamentari progressivamente avviate per la loro tutela, nonché degli interventi dei legislatori regionali costantemente intrapresi per favorire la loro inclusione sociale. Tuttavia, le opinioni espresse dal Comitato consultivo e le conseguenti risoluzioni assunte dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, almeno fino all'ultimo rapporto del 2019, hanno continuato a ritenere insufficienti gli sforzi prodotti ed hanno sollecitato le autorità statali alla adozione di una strategia coerente e completa che coinvolga tutti i livelli territoriali e le rappresentanze delle stesse comunità rom e sinte, non risultando idonee ad una tutela giuridica effettiva le disorganiche previsioni legislative regionali, troppo incentrate sulla tutela del diritto al nomadismo, inteso anacronisticamente come stile di vita se non come un problema sociale, e sui temi connessi alla immigrazione a scapito della promozione della identità linguistica e culturale. D'altra parte, l'organo di monitoraggio ha osservato con preoccupazione la situazione di emarginazione e discriminazione diffusa nei confronti dei rom che impedisce loro il godimento dei diritti fondamentali, costringendoli a condizioni di vita

---

<sup>9</sup> I rom itineranti in Italia sarebbero solo il 3%, mentre circa il 40% vivrebbe nei “campi nomadi”, il resto sarebbe stanziale; in proposito, cfr. *Advisory Committee, Fourth Opinion*, cit., p. 11.

<sup>10</sup> In sede di ratifica della Convenzione-quadro, la Germania, la Slovenia, la Svezia, la Macedonia del Nord, la Spagna hanno dichiarato di ricomprendere i rom tra le minoranze meritevoli di protezione (<http://conventions.coe.int>). In particolare, la Spagna ha inteso rivolgere esplicitamente l'applicazione della suddetta Convenzione-quadro ai soli cittadini spagnoli appartenenti alla “comunità gitana” pur precisando che non si tratta di una “minoranza nazionale”; i cinque Rapporti finora presentati all'*Advisory Committee* danno conto delle misure progressivamente adottate (esclusivamente) verso questa comunità, che conta circa 700.000 persone, per la riduzione delle discriminazioni e l'inclusione sociale.

<sup>11</sup> I rapporti di tutti i paesi che hanno ratificato la Convenzione-quadro, così come i pareri e le risoluzioni del Comitato consultivo e del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, sono consultabili al sito: <http://www.coe.int/en/web/minorities/country-specific-monitoring>.

deplorevoli, ed ha rilevato che almeno le comunità rom e sinte tradizionalmente stanziate entro ben determinati contesti territoriali dovrebbero vedersi accordare la medesima protezione delle altre minoranze linguistiche storiche, senza trascurare la necessità di potenziare, anche mediante lo stanziamento di maggiori risorse finanziarie, le iniziative per la tutela della identità e della cultura rom a cominciare dall'insegnamento della lingua *romanés* ai bambini di etnia rom e sinta e da una adeguata preparazione del personale scolastico. Proprio nel settore dell'istruzione, pur prendendo atto con soddisfazione della inesistenza di classi separate per gli alunni rom, il Comitato consultivo ha rilevato il calo della frequenza scolastica e l'elevata percentuale degli abbandoni.

Dunque, una sorta di riconoscimento "implicito"<sup>12</sup> delle comunità rom e sinte da parte delle istituzioni statali, che – al di là delle apparenze sottese alla reiterata proclamazione di buone intenzioni – si dimostra, alla prova dei fatti, tutt'altro che incoraggiante, sia perché carente e in larga misura da implementare, sia perché non disgiunto da un approccio in prevalenza caratterizzato dalla propensione ad affrontare la "questione rom" più in relazione ai profili dell'emergenza e della tutela dell'ordine pubblico<sup>13</sup> che alla promozione della inclusione sociale e della salvaguardia della identità linguistica e culturale.

### 3. Il "Quadro UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2000": a che punto è l'attuazione della Strategia nazionale italiana?

Il progressivo allargamento della Unione europea ha riproposto con rinnovato vigore la "questione rom" sia sotto l'aspetto della legislazione antidiscriminatoria che con riguardo specifico al tema della integrazione attraverso misure dirette alla promozione della lingua *romanés* e dei diritti culturali. Così, la garanzia della parità di trattamento delle persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica ha trovato riconoscimento nella direttiva 2000/43/CE recepita dal legislatore italiano (d. lgs. 215/2003), nonché nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (2000), la quale afferma che l'appartenenza a una minoranza nazionale non può costituire un fattore di discriminazione (art. 21) e dispone il rispetto della diversità culturale, religiosa e linguistica (art. 22). La menzionata Carta dei diritti fondamentali è oggi richiamata nell'art. 6 del Trattato di Lisbona (in vigore dal dicembre 2009) che comprende, tra i valori sui quali si fonda

---

<sup>12</sup> In proposito, F. Palermo, *Rom e sinti come minoranza. Profili di diritto pubblico italiano e comparato e di diritto internazionale*, in P. Bonetti, A. Simoni, T. Vitale (a cura di), *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 156-157, parla di un riconoscimento «incompleto, settoriale e forse persino involontario», da interpretare come un non-rifiuto di riconoscimento *tout court* e come «una forma parziale di riconoscimento in chiave sostanziale». L'ammissione di un "riconoscimento implicito" si rinviene inoltre nel commento del governo italiano sul terzo parere del Comitato consultivo sulla attuazione della Convenzione-quadro citata (30 maggio 2011).

<sup>13</sup> Ci si riferisce, in particolare, ai d.p.c.m. del maggio 2008 e del maggio 2009 concernenti, rispettivamente, la dichiarazione e la proroga dello stato di emergenza in relazione allo stanziamento di comunità nomadi nel territorio di alcune regioni; i decreti venivano giudicati illegittimi dalla giustizia amministrativa (T.a.r. Lazio, sez. I, sent. 24 giugno 2009, n. 6352 e Cons. stato, sez. IV, ord. 25 agosto 2009, n. 6400) e dalla Corte di Cassazione (Cass. SU civili, n. 9687/2013). Merita in proposito di essere segnalato il rinnovato impegno del governo a superare l'approccio emergenziale nei confronti delle comunità rom e sinti, come esplicitamente affermato nel *Fifth Report* (8 aprile 2019) sulla attuazione della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali («The main objective aims at addressing such issues [quelle previste nella Strategia nazionale per la inclusione di rom e sinti (su cui *infra* §3)] not in a mere emergency perspective – that is reductive from a political and institutional standpoint – but taking into account the development of integration-oriented actions planned in a medium and long-term perspective, in view of the definition of the 2020 European Agenda»). Il medesimo Rapporto riserva inoltre ampio spazio alle iniziative intraprese, soprattutto a livello locale, per promuovere l'inclusione sociale di rom e sinti.

l'Unione europea, quelli della dignità umana, della uguaglianza e del rispetto dei diritti umani “compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze” (art. 2), condizione questa ora sancita esplicitamente (art. 49 TUE) ma a cui già il Consiglio europeo di Copenaghen, seppure con effetti soltanto politici, nel 1993 aveva subordinato l'ingresso nell'Unione da parte dei paesi candidati dell'Europa centro-orientale<sup>14</sup>.

Più precisamente, accanto ai numerosi documenti elaborati dalla commissione e dal parlamento negli ultimi anni, rilevano le indagini condotte dalla Agenzia europea per i diritti fondamentali (FRA) sulle minoranze e le discriminazioni in alcuni stati membri, che hanno evidenziato come i rom costituiscano la minoranza più esposta alla discriminazione e al razzismo<sup>15</sup>.

Dunque, pur non disponendo di competenze dirette in tema di tutela minoritaria, le istituzioni europee non sono affatto estranee alla percezione di questo gruppo quale minoranza da tutelare e riconoscere in quanto tale. Un riconoscimento che peraltro non può andare disgiunto da interventi di tutela positiva e sostanziale.

È quanto emerge in particolare dal “Quadro UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020”<sup>16</sup> che, in linea con i Principi di base comuni sull'inclusione dei rom (2009) e sulla scorta di quanto enunciato nella comunicazione “Europa Strategia 2020” diretta a combattere le situazioni di emarginazione e povertà per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva (2010), è il primo strumento generale della UE per l'inclusione dei rom da realizzare entro il 2020. A ciò si aggiunga che la Commissione UE ha incluso l'integrazione dei rom tra le priorità nella strategia di allargamento della UE.

Il Quadro UE invita gli stati ad adoperarsi, intervenendo nei settori chiave dell'istruzione, dell'occupazione, della salute, dell'alloggio e dei servizi sociali, per rimuovere gli atteggiamenti discriminatori e favorire, effettivamente, l'integrazione sociale ed economica degli appartenenti a questa comunità che è “la principale minoranza in Europa”. Il documento in esame intende responsabilizzare le autorità pubbliche, incluse quelle regionali e locali, la società civile e le stesse comunità rom, affinché promuovano opportune forme di coordinamento e dialogo. La UE interviene mediante lo stanziamento di risorse finanziarie per rendere possibile il conseguimento degli obiettivi prefissati e sorveglia con cadenza annuale i progressi compiuti dagli stati.

Come accennato, la strategia della inclusione, che costituisce una priorità per la UE nonostante la crisi economica e finanziaria degli anni più recenti, deve essere tenuta presente anche dagli stati candidati all'ingresso nell'Unione, dove risiedono consistenti gruppi rom. Anzi, ai paesi candidati all'ingresso nella UE (Bosnia ed Erzegovina, Turchia, Albania, Macedonia del Nord, Kosovo, Montenegro, Serbia) è stato aggiunto, ai quattro sopra menzionati, un quinto obiettivo consistente nell'accesso alla documentazione anagrafica. Nei confronti di questi paesi, la UE intende migliorare il supporto di assistenza preadesione, rafforzare la partecipazione della società civile e potenziare il monitoraggio.

Sulla base del citato Quadro UE, gli stati membri sono stati sollecitati ad elaborare “strategie nazionali” di integrazione e a individuare punti di contatto nazionali per i rom, in modo da coordinare la pianificazione, l'attuazione e il monitoraggio di tali strategie e conseguire gli obiettivi della UE per la loro integrazione. In attuazione del Quadro UE, l'Italia – analogamente agli altri stati membri e ad eccezione di Malta – ha adottato, previa

---

<sup>14</sup> Condizione peraltro ribadita, prima del trattato di Lisbona e con particolare riferimento alla protezione dei diritti del popolo rom da parte dei paesi candidati, dalla Ris. Parlamento europeo 151/2005 (punto R.5).

<sup>15</sup> Sul contributo dell'Unione europea alla sensibilizzazione di queste problematiche, v. P. Vermeersch, *Institutional and Policy Developments*, in *European Yearbook of Minority Issues*, vol. 10, 2011, p. 341 ss.

<sup>16</sup> Comunicazione della Commissione europea n. 173/2011.

formulazione da parte dell'UNAR, la propria Strategia nazionale per l'inclusione di rom, sinti e caminanti (2012-2020), la cui implementazione è stata sottoposta, negli anni successivi, al monitoraggio (ed ai rilievi) della Commissione europea. Al di là dei buoni propositi assunti in quella occasione dal governo e che confermavano la rilevanza della iniziativa assunta dalla UE, di particolare interesse risultano le dichiarazioni che sancivano il superamento – qualificato come “definitivo” – dell’approccio assistenzialista e/o emergenziale verso queste popolazioni, rimarcavano la necessità di assumere un approccio interministeriale e adottare misure specifiche sulla base di precisi disposti costituzionali e degli impegni internazionali sottoscritti dall'Italia, sottolineavano la volontà di abbandonare il riferimento al nomadismo in quanto termine obsoleto, anche sotto il profilo linguistico e culturale, e comunque non adeguato a rappresentare la situazione attuale. A conclusioni analoghe era pervenuta, poco tempo prima, l’indagine conoscitiva sulla condizione sociale e giuridica di rom, sinti e caminanti svolta dalla Commissione parlamentare straordinaria per la tutela e promozione dei diritti umani del Senato (lavori 2009-2011).

Con l’approvazione della Strategia nazionale, il governo – tra l’altro – assumeva formalmente nel breve termine, e cioè limitatamente al biennio 2012-2013, l’impegno ad affrontare “il nodo centrale [...] legato al mancato riconoscimento di Rom, Sinti e Caminanti in quanto minoranza” (p. 18) e a definire “un disegno di legge governativo ad hoc/omnibus per il loro riconoscimento come minoranza nazionale” (p. 99).

A che punto è l’attuazione del Quadro UE negli stati membri? Sono individuabili alcune linee di tendenza che lascino intuire un miglioramento delle condizioni di vita di queste popolazioni? Quali segnali, in particolare, emergono dalla condotta delle istituzioni italiane?

Dopo la raccomandazione del marzo 2013, la Commissione europea pubblicava nel 2014 il primo rapporto sulla attuazione delle strategie nazionali<sup>17</sup>. Il documento segnalava i diversi esiti raggiunti dagli stati individuando, in linea di massima, alcuni importanti risultati, specialmente in riferimento al potenziamento delle iniziative nei settori dell’istruzione e dell’accesso al lavoro. Ad esempio, veniva dato atto che paesi come la Finlandia, l’Ungheria e la Bulgaria avevano promosso azioni per accrescere la presenza di bambini rom nelle scuole materne e favorirne in tal modo, fin dalla più tenera età, l’inclusione sociale, cercando di ridurre la dispersione scolastica, mentre in Irlanda la figura dell’insegnante itinerante avrebbe dovuto assicurare l’istruzione dei bambini rom seguendo le comunità nomadi nei loro spostamenti. Permanevano tuttavia, specie in alcuni paesi dell’Europa centro-orientale (Repubblica Ceca, Ungheria, Slovacchia) scuole o classi speciali che costituivano forme di ghettizzazione per gli alunni rom, secondo quanto evidenziato negli anni recenti anche dalla Corte di Strasburgo<sup>18</sup>. Per quanto concerne le agevolazioni per l’ingresso nel mercato del lavoro, si dava atto che Austria, Finlandia e Spagna avevano opportunamente ideato programmi di counselling e di mediazione, mentre in Slovenia erano state avviate, in via provvisoria, azioni positive per combattere le discriminazioni.

Nonostante questi timidi passi avanti, la situazione resta ancora oggi nel complesso problematica; in modo particolare, le violazioni del principio di uguaglianza sono molto diffuse e il sentimento antizigano rimane pressoché ovunque radicato nella comunità maggioritaria, come risulta dalle comunicazioni della Commissione europea presentate

---

<sup>17</sup> Report on the Implementation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies, Bruxelles 2 April 2014 ([http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma\\_implementation\\_strategies2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_implementation_strategies2014_en.pdf)).

<sup>18</sup> V. *infra* nota 38.

negli anni successivi per fare il punto sulla implementazione del Quadro UE per le strategie nazionali di integrazione dei rom<sup>19</sup>.

In Italia, al di là delle attese, l'approccio emergenziale si è purtroppo mantenuto e la Commissione europea, pur apprezzando gli interventi relativi ad alcune misure adottate in sede centrale, come si dirà tra breve, continua ad evidenziare le criticità determinate da atteggiamenti di discriminazione, di razzismo e antiziganismo da parte della società, nonché una serie di carenze specialmente con riferimento al coinvolgimento delle stesse comunità rom e sinte negli interventi che le riguardano, al coordinamento tra i diversi livelli territoriali, alla allocazione di risorse finanziarie adeguate. Carenze che si traducono, di fatto, nella non attuazione – se non in misura molto parziale e modesta – dei quattro assi di intervento, individuati dal Quadro UE e ripresi nella Strategia nazionale. Di tali ritardi nella attuazione della Strategia nazionale davano riscontro anche le osservazioni sia del Comitato europeo contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) nel Rapporto sull'Italia del 2016, sia del Comitato consultivo sulla implementazione della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali del 2015.

La citata Commissione parlamentare straordinaria, ancora nel marzo 2015, sottolineava con una risoluzione i ritardi accumulati dall'Italia nella applicazione della Strategia e impegnava il governo ad adottare misure urgenti per migliorare le condizioni di vita di queste persone, in particolare superando i campi come soluzione abitativa, favorendo la scolarizzazione e sostenendo “la discussione e l'approvazione in Parlamento, in tempi brevi, delle proposte di legge per il riconoscimento, la tutela e la promozione sociale delle minoranze rom, sinti e caminanti nel nostro Paese, anche attraverso la ratifica della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie”.

Proprio in riferimento a questi suggerimenti, merita segnalare la presentazione del d.d.l. 770/2013 (Norme per la tutela e le pari opportunità della minoranza dei Rom e dei Sinti) il quale tuttavia non ha avuto seguito. Diversamente dalle proposte susseguite fin dal 2001, si tratta di un provvedimento ad hoc che, al di là di alcune modifiche alla legge 482/1999, appare ritagliato sulle specifiche esigenze di rom e sinti, i quali vengono esplicitamente riconosciuti e tutelati come “minoranza linguistica” (art. 1). Il provvedimento prende atto, altresì, della peculiarità delle comunità rom e sinte che non possono essere trattate alla stregua delle altre minoranze linguistiche tutelate nel nostro ordinamento e devono, invece, ricevere una tutela speciale, cioè antidiscriminatoria e finalizzata alla integrazione nel tessuto sociale, oltre che alla salvaguardia della specifica identità linguistica, culturale e storica. Vengono pertanto enucleate una serie di azioni positive, tese a rimuovere obiettive situazioni di svantaggio mediante una tecnica di protezione di tipo prevalentemente personale, anziché territoriale come è quella utilizzata per le altre minoranze linguistiche presenti nel territorio nazionale.

Quanto alle iniziative per la ratifica della Carta europea<sup>20</sup>, avviate fin dalla XIV legislatura e riprese nella XVII, esse sono orientate ad applicare le disposizioni ivi contenute alle lingue previste dall'art. 2 legge 482/1999<sup>21</sup> e ad estendere, “per quanto applicabili”, alcune misure di protezione alle “lingue delle minoranze rom e sinti” (d.d.l. AS 560, d.d.l. AS 1433), secondo quel criterio flessibile suggerito, del resto, con riferimento alle lingue non territoriali dalla stessa Carta.

---

<sup>19</sup> Si vedano le Comunicazioni del 2015, 2016 e 2018, nonché la valutazione intermedia del 2017 sulla attuazione del Quadro UE, tutte reperibili al sito: [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/roma-and-eu/roma-integration-eu-countries\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/roma-and-eu/roma-integration-eu-countries_en)

<sup>20</sup> La Carta delle lingue regionali o minoritarie viene applicata, per espressa previsione manifestata all'atto della ratifica, anche alla lingua *romanés* dai seguenti paesi: Austria, Finlandia, Montenegro, Olanda, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Romania, Serbia, Slovenia, Svezia, Ungheria, Germania (<http://conventions.coe.int>).

<sup>21</sup> V. *supra* nota 8.

Iniziative e proposte sicuramente meritevoli di apprezzamento, ma che per il momento giacciono nelle aule parlamentari, così come il progetto, anch'esso formulato nel corso della passata legislatura e diretto ad istituire il giorno della memoria per ricordare lo sterminio di rom e sinti durante la seconda guerra mondiale, mentre la Strategia di inclusione è lungi dall'essere attuata.

#### *4. Rom e sinti nella normativa regionale: un riconoscimento implicito, ma (in larga parte) fondato su premesse superate*

Dalla metà degli anni '80 del secolo scorso, e dunque ben prima della adozione della legge statale 482/1999, le regioni hanno approvato, e in seguito variamente modificato e aggiornato, leggi a tutela della etnia e della cultura rom e sinti non senza indulgere nel riconoscimento del "diritto al nomadismo" come tratto culturale caratterizzante queste comunità. Sebbene non manchino iniziative legislative che hanno preso atto di una mutata situazione verso la tendenziale stanzialità<sup>22</sup>, il riferimento al nomadismo con conseguente previsione di aree attrezzate per la sosta nel territorio regionale è un dato ancora largamente ricorrente e si coglie ictu oculi, prima ancora che dalla lettura dei contenuti, dalla stessa intitolazione delle misure legislative. Quando non beneficia esplicitamente i gruppi sinti e rom, la disciplina degli interventi nei settori sanitario, abitativo, educativo e culturale si rivolge infatti alle popolazioni o etnie o minoranze nomadi, seminomadi o zingare<sup>23</sup>, mentre a volte gli interventi di protezione sono esplicitamente destinati ai nomadi sia di cittadinanza italiana che non cittadini (art. 1 l. Umbria 32/1990). Proprio i campi sosta – quando non sia previsto un limite di durata della permanenza (es. l. Umbria 32/1990) – si sono rivelati in pratica il principale ostacolo all'inserimento sociale, sia lavorativo che educativo, di rom e sinti, ponendo inoltre problemi di ordine pubblico e di natura sanitaria.

Due sono gli obiettivi sottesi al complesso della normativa che devono essere perseguiti nel rispetto reciproco dei valori della popolazione autoctona e di quella zingara: da una parte, l'esigenza di favorire l'integrazione sociale delle famiglie rom e sinte nella comunità regionale mediante la rimozione delle condizioni di svantaggio che le affliggono e, dall'altra parte, quella di tutelarne l'identità linguistica, culturale e religiosa.

---

<sup>22</sup> Ad esempio, v. l. Veneto 54/1989 (art. 5, 3° comma) in seguito abrogata (v. *infra* nel testo), l. Piemonte 26/1993 (art. 1, 2° comma), l. Friuli-Venezia Giulia 11/1988 (art. 1, 3° comma e titolo II).

<sup>23</sup> In aggiunta alle leggi regionali citate alla nota precedente, sulle comunità sinti, rom, zingare, nomadi si vedano: l. prov. Trento 12/2009, l. Lazio 82/1985, l. Emilia-Romagna 47/1988 (ora sostituita da l. 11/2015), l. Lombardia 77/1989 e l. 12/2005 modif. da l. 4/2008, l. Sardegna 9/1988, l. Toscana 17/1988, poi sostituita da l. 73/1995, e ora da l. 2/2000, più volte aggiornata fino al 2005. Oltre alle normative specificamente dedicate, disposizioni di tutela dei diritti di queste popolazioni si rinvengono variamente nell'ampia gamma dei provvedimenti legislativi approvati in materia di finanza regionale, diritto allo studio, ordinamento dei servizi socio-assistenziali, sostegno della famiglia, governo del territorio. La Liguria ha abrogato la l. 21/1992, che faceva riferimento alle popolazioni zingare e nomadi, per sostituirla con la l. 12/2006 che prevede misure di promozione sociale a favore delle persone in condizioni di bisogno, tra cui nomadi e senza fissa dimora. Sulla condizione delle popolazioni rom e sinte in Italia, con particolare riguardo alla normativa regionale, v. N. Sigona, *I confini del "problema zingari". Le politiche dei campi nomadi in Italia*, in T. Caponio, A. Colombo (a cura di), *Stranieri in Italia. Migrazioni globali, integrazioni locali*, Bologna, il Mulino, 2005, pp. 279-294; L. Bravi, N. Sigona, *Rom e Sinti in Italia. Permanenze e migrazioni*, in P. Corti, M. Sanfilippo (a cura di), *Storia d'Italia, Annali 24. Migrazioni*, Torino, Einaudi, 2009, p. 183 ss.; F. Furlan, *Rom e Sinti nelle legislazioni regionali*, in P. Bonetti, A. Simoni, T. Vitale (a cura di), *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, cit., p. 703 ss. In una prospettiva più ampia, v., oltre ai due volumi di P. Bonetti, A. Simoni, T. Vitale (a cura di), ult. cit., M. Impagliazzo (a cura di), *Il caso zingari*, Milano, Leonardo International, 2008 e R. Cherchi, G. Loy (a cura di), *Rom e Sinti in Italia. Tra stereotipi e diritti negati*, Roma, Ediesse, 2009.



Per la realizzazione dei suddetti obiettivi i legislatori regionali dispongono l'erogazione di contributi ai comuni, singoli e associati, ad altri enti locali e ad organismi pubblici e privati per lo svolgimento di azioni dirette a favorire la tutela delle tradizioni e delle peculiarità linguistiche e culturali, l'accesso ai servizi pubblici – sociali, sanitari, scolastici, educativi – a parità di condizioni con la popolazione locale, forme di adeguata accoglienza da parte della società civile e delle istituzioni locali e per diffondere, attraverso convegni, pubblicazioni, rassegne di materiale artistico, artigianale e folcloristico, mostre e mercati, la conoscenza della cultura e dei mestieri tipici delle collettività rom e sinte. Per la tutela dei loro diritti è prevista la partecipazione alla predisposizione degli interventi che le riguardano specialmente mediante l'istituzione di organismi – comitati o consulte – presieduti dal presidente della regione ovvero dall'assessore competente o delegato e composti da membri designati dalla regione e dalle autonomie locali ed esponenti delle associazioni aventi per fini statutari la tutela della cultura zingara, nell'ambito dei quali può essere prescritta la rappresentanza di rom e sinti. Questi organismi svolgono funzioni di consulenza verso le amministrazioni regionali, di verifica sulla attuazione delle leggi regionali di settore, di studio delle condizioni del nomadismo locale, di formulazione di proposte e pareri relativamente alla applicazione nel territorio della regione di leggi e provvedimenti nazionali, europei e regionali volti a garantire agli appartenenti a queste comunità il godimento dei diritti civili e politici.

Di fatto, molte leggi regionali sono rimaste prive di attuazione pratica e comunque la loro applicazione è spesso ostacolata dalla scarsa inclinazione delle autorità locali a utilizzare i contributi regionali per rendere effettive le politiche di integrazione e riconoscimento della specificità culturale zingara. Il timore di perdere il consenso elettorale degli amministrati si unisce al pregiudizio sociale e all'allarme per la salvaguardia dell'ordine pubblico, sconsigliando o facendo rinviare la concreta adozione degli interventi di tutela e promozione.

Dunque, un riconoscimento "implicito" anche quello realizzato dal legislatore regionale a favore delle comunità rom e sinte e tuttavia anch'esso poco incoraggiante, risultando frammentario e piuttosto risalente nel tempo, oltre che fondato su premesse erranee ovvero in larga parte anacronistiche, che sovente finiscono per tradursi in politiche di emarginazione e segregazione. Addirittura, la più pionieristica delle leggi regionali è stata recentemente abrogata e non più sostituita (l. Veneto 41/1984, sostituita nel 1989 e abrogata da l. 10/2016). Eppure, anche in assenza di un intervento legislativo organico a livello statale, le regioni avrebbero a disposizione vari settori sui quali intervenire, anche dopo la riforma costituzionale del 2001, nell'esercizio della loro potestà legislativa concorrente: ad esempio, con riferimento alla valorizzazione della lingua e cultura dei rom, in materia di istruzione, assistenza e integrazione sociale, nel settore delle attività produttive, in relazione alle politiche abitative e degli alloggi, inclusa la disciplina dei campi di sosta e transito che rientra nell'ambito del governo del territorio<sup>24</sup>.

##### *5. Segue: alcuni segnali di esperimenti virtuosi, ma "solo sulla carta"*

Persino le (poche) regioni, apparentemente più virtuose a livello di previsioni normative, si sono dimostrate alla prova dei fatti scarsamente appaganti. Oltre alla menzione, nel nuovo statuto calabrese del 2015, della tutela e valorizzazione della popolazione rom tra le finalità che dovrebbero ispirare l'azione regionale, il riferimento è, in particolare, alla l. Toscana 2/2000, alla l. prov. Trento 12/2009 e alla l. Emilia-Romagna 11/2015.

---

<sup>24</sup> Per questi rilievi cfr. F. Furlan, *Rom e Sinti nelle legislazioni regionali*, cit., p. 721 ss.

Per la Toscana, la l. 2/2000 (Interventi per i popoli rom e sinti) è la terza legge intervenuta dopo quelle del 1988 e 1995. Prevede interventi per la residenzialità e il transito e le attività necessarie per una migliore integrazione sociale. Nella disciplina delle politiche abitative, si abbandona il modello dei “campi nomadi” per sostituirlo con modelli diversificati di soluzioni abitative che vanno dalla predisposizione di “aree attrezzate per la residenza” (e dunque non per la sola sosta) al recupero di edifici pubblici e privati, all’utilizzo di alloggi sociali, al sostegno economico per il recupero o la messa a norma di strutture autonomamente reperite. Il modello forse più innovativo e interessante, almeno a livello di previsioni, è quello delle “aree attrezzate” che si concretizza nella realizzazione di “piccoli villaggi”, ossia insediamenti di ridotte dimensioni per ospitare i gruppi familiari allargati tipici di queste comunità. Tali insediamenti hanno una capacità recettiva non superiore alle 60 unità e dovrebbero essere in grado di produrre una proficua interrelazione col tessuto sociale circostante (compresi i servizi socio-sanitari e quelli scolastici). Di fatto, il successo della sperimentazione dei piccoli villaggi è stato scarso, anche per la difficoltà di localizzare le aree nelle quali realizzare gli insediamenti.

Analogia sorte è toccata in fase attuativa e a dispetto della originalità dell’impianto normativo, alla l. prov. Trento 12/2009 (Misure per favorire l’integrazione dei gruppi rom e sinti residenti in provincia di Trento) che sostituiva la precedente l. prov. 15/1985. Il provvedimento del 2009 ha tratto ispirazione dalla normativa toscana, soprattutto con riguardo alle politiche abitative e alla necessità di sviluppare piccoli villaggi, ma aggiungendo interessanti elementi innovativi sotto il profilo dei doveri, cioè delle responsabilità che i beneficiari delle strutture messe a disposizione dalla provincia e dai comuni interessati dovrebbero assumere. La giunta, che è chiamata a riferire periodicamente al consiglio provinciale sulla attuazione della legge, adotta un piano per la residenzialità e il transito dei gruppi, previo censimento dei nuclei familiari che risiedono nel territorio provinciale<sup>25</sup>. Il piano individua numero e tipologia delle aree residenziali di comunità e dei campi di transito, stabilisce criteri e modalità per l’assegnazione delle aree, determina il rapporto tra superficie dell’area residenziale-piazzole-unità abitative e numero di persone residenti. Al comune compete la localizzazione del territorio comunale, mentre la realizzazione delle infrastrutture spetta alle comunità, enti pubblici intermedi tra comuni e province istituiti nel 2006. Queste “aree residenziali di comunità” hanno dimensioni ridotte e vengono assegnate ad un singolo clan familiare (ovvero al gruppo di nuclei familiari che vivono in comune e riconoscono un unico capostipite) che risulti risiedere in Trentino da almeno dieci anni. Per poter beneficiare della assegnazione la normativa richiede l’adempimento di due condizioni: almeno due componenti del clan devono svolgere una attività lavorativa o avere i requisiti per la pensione e la metà dei componenti deve sottoscrivere una dichiarazione di immediata disponibilità alle offerte formative e lavorative proposte dall’agenzia del lavoro fino alla perdita dello stato di disoccupazione. Inoltre, all’atto della assegnazione i nuclei familiari devono aderire ad un disciplinare, assumendo in tal modo una serie di obblighi in relazione all’utilizzo dell’area, mentre i singoli componenti devono sottoscrivere un “patto di comunità” per l’integrazione ed impegnarsi a partecipare alle spese di gestione e a progetti di sostegno educativo, di formazione, di inserimento lavorativo. In caso di inadempimento, l’assegnazione è revocata previa diffida.

La l. Emilia-Romagna 11/2015 (Norme per l’inclusione sociale di rom e sinti) ha sostituito la precedente l. 47/1988. Secondo dati del 2015, in questa regione sono presenti

---

<sup>25</sup> La procedura prevede i pareri preventivi del consiglio autonomie locali, della commissione competente del consiglio provinciale e della consulta provinciale per la promozione dell’integrazione dei gruppi rom e sinti.

circa 3000 rom, di cui oltre 1000 sono minori; la quasi totalità (95,9%) ha la cittadinanza italiana<sup>26</sup>. Le pubbliche amministrazioni e gli enti del terzo settore si stanno adoperando ormai da diversi anni a favore di queste popolazioni su due fronti: quello della salvaguardia della identità culturale e dell'integrazione nel tessuto sociale. Ma è stato soltanto sulla base della legge del 2015 che la regione ha costituito un preciso percorso di lavoro, il quale ha condotto alla approvazione da parte della Giunta (Deliberazione 402/2016) della "Strategia regionale per l'inclusione di rom e sinti". Si tratta di uno strumento di indirizzo al fine dell'integrazione nel tessuto regionale di queste collettività e anch'esso, sulla falsariga della Strategia nazionale poc'anzi riferita, è articolato su quattro assi: abitazione, lavoro, sanità, istruzione. Contestualmente, per superare il modello dei grandi campi, è stato aggiornato il quadro di indirizzo in tema di edilizia e urbanistica: con Deliberazione 242/2016 venivano approvati (e prorogati nel 2017) i criteri per la concessione di contributi in conto capitale per l'acquisto di terreni da destinare alla realizzazione di micro-aree familiari, pubbliche e private. Sono stati anche finanziati progetti in spesa corrente per accompagnare la transizione verso le nuove micro-aree familiari per un massimo di dodici mesi. Con cadenza triennale la giunta è tenuta a riferire al consiglio regionale sulla attuazione della legge, fornendo informazioni sulla attività svolta, i soggetti coinvolti, gli effetti conseguiti anche ai fini dell'aggiornamento della Strategia regionale. Nella relazione annuale del presidente della giunta alla assemblea regionale (2017) si dava atto – a proposito degli interventi per il superamento dei campi sosta di grandi dimensioni – della conclusione della attività istruttoria e della approvazione della graduatoria degli interventi ammissibili a contributo con proroga del termine per la presentazione del Programma comunale per l'individuazione delle micro-aree familiari. Tuttavia, la mancata disponibilità ad oggi (luglio 2019) della prima relazione triennale non consente di formulare valutazioni sulla implementazione della normativa che pure, almeno a livello di previsioni, appare dettagliata e soddisfacente, non meno del resto delle leggi poco sopra riferite della Toscana e della provincia di Trento che però hanno dovuto misurarsi con rilevanti problemi applicativi. Prova questa della necessità di coinvolgere, non soltanto le stesse comunità destinatarie delle misure di inclusione nel processo di adozione e attuazione delle politiche che le riguardano, ma anche la comunità localmente residente<sup>27</sup>, cioè quella maggioritaria, che dovrebbe concretamente rendersi disponibile all'accoglienza. Soltanto così gli obiettivi, costantemente declamati, della solidarietà e della interculturalità possono sperare di trovare effettiva realizzazione.

#### *6. Riflessioni conclusive: l'integrazione sociale dei rom e sinti richiede il riconoscimento esplicito dello status di minoranza linguistica*

L'atteggiamento delle autorità italiane nei confronti dei gruppi rom e sinti non è a tutt'oggi in linea con le indicazioni, sia di hard che di soft-law, che provengono dalle organizzazioni internazionali (incluse quelle non governative) e dalle diverse istituzioni, da tempo impegnate nel continente europeo per la promozione dei diritti minoritari, come risulta dalla adozione di convenzioni, protocolli, strategie, raccomandazioni, risoluzioni,

---

<sup>26</sup> Per riferimenti più dettagliati si rinvia al sito web della regione: <http://sociale.regione.emilia-romagna.it/esclusione-sociale-e-poverta/rom-e-sinti>

<sup>27</sup> Si pensi agli episodi anti-rom registrati, da ultimo nella primavera 2019, in alcuni quartieri della periferia di Roma nei quali, anche su pressione di un movimento politico di estrema destra, veniva impedito da parte dei residenti-cittadini italiani l'accesso ad alloggi di edilizia residenziale pubblica, regolarmente assegnati, a famiglie di etnia rom.

nonché decisioni degli organi giurisdizionali<sup>28</sup> oltre che di supervisione e controllo. Peraltro, si è potuto assistere alla proliferazione di questi interventi a partire dagli anni '90 del secolo scorso, dopo la caduta del muro di Berlino, e a seguito del progressivo allargamento della Unione europea.

In sintesi, si può affermare che l'ONU, il Consiglio d'Europa, l'OSCE e la stessa Unione europea, con le rispettive strutture interne e istituzioni specializzate, sono propensi a considerare i rom alla stregua di gruppi minoritari socialmente svantaggiati la cui diversità culturale va difesa e valorizzata contestualmente alla eliminazione delle manifestazioni di discriminazione nei loro confronti<sup>29</sup>. In particolare, se l'ONU non ha esitato a definire i rom come la minoranza peggio trattata in Europa (ris. 6/1977)<sup>30</sup>, gli organismi europei, dal canto loro, hanno a più riprese osservato che quella comunità, nonostante la evidente eterogeneità della composizione, la mancanza di uno stato-patria e l'assenza di un territorio suo proprio, "condivid(e) comuni legami culturali, linguistici ed etnici"<sup>31</sup>. La minoranza rom costituisce dunque "una vera minoranza europea"<sup>32</sup>, anzi "la più numerosa minoranza etnica d'Europa"<sup>33</sup>, peraltro non assimilabile alle "minoranze nazionali o linguistiche"<sup>34</sup>, poiché la condizione di svantaggio sociale che connota i gruppi rom si cumula allo status di minoranza nazionale<sup>35</sup>. Inoltre, in quanto comunità transnazionale, paneuropea, non territoriale, la lotta contro la discriminazione nei confronti dei suoi appartenenti richiede un approccio integrato e globale sull'intero continente<sup>36</sup>.

Sulla scorta di tali affermazioni, gli organismi richiamati, pur apprezzando i progressi compiuti dall'Italia per l'inserimento sociale, hanno in diverse occasioni e sedi

---

<sup>28</sup> In proposito, di grande rilievo è la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (*infra* nota 38) sul cui contributo in riferimento ai rom cfr. B. Bowring, *Protecting Minority Rights through an Individual Rights Mechanism: The Strasbourg Court and some Significant Developments to June 2012*, in *European Yearbook of Minority Issues*, vol. 10, 2013, p. 437 ss.; M. Nino, *Corte europea dei diritti umani, divieto di discriminazione e diritto all'istruzione della minoranza rom*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, vol. 7, 2/2013, p. 499 ss.; L. Caflisch, *Minority issues: How the European Court of Human Rights has dealt with Roma and Travellers' claims*, in *Treatises and documents: Journal of ethnic studies*, vol. 79, 2017, p. 78 ss.

<sup>29</sup> Su questi aspetti, cfr., in particolare, F. Palermo, *Rom e sinti come minoranza*, cit., pp. 164-171; K. Henrad, *The Council of Europe and the Rescue of Roma as a Paradigmatic Case of Failed Integration? Abstract Principles versus Protection in Concrete*, in *European Yearbook of Minority Issues*, vol. 10, 2011, p. 271 ss.; Y. Kavrakova, *The Roma Issue in the European Multilevel System: Ideas, Interests and Institutions behind the Failure of Inclusion Policies*, in *European Yearbook of Minority Issues*, vol. 10, 2011, p. 359 ss.

<sup>30</sup> Si vedano anche ris. 65/1992 e racc. 27/2000.

<sup>31</sup> OSCE-Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Status Report 2008, Implementation of the Action Plan on improving the Situation of Roma and Sinti Within the OSCE Area*, in [http://www.osce.org/odihr/item\\_11\\_33130.html](http://www.osce.org/odihr/item_11_33130.html).

<sup>32</sup> Racc. Assemblea parlamentare Consiglio d'Europa 1203/1993.

<sup>33</sup> Ris. Parlamento europeo 28 aprile 2005; Commissione europea, *Libro Verde "Uguaglianza e non discriminazione nell'Unione europea allargata"*, 28 maggio 2004, p. 14. Inoltre, la Ris. Parlamento europeo 124/1994 "Sulla situazione degli zingari nella Comunità".

<sup>34</sup> Racc. Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa 1203/1993.

<sup>35</sup> Racc. 1557/2002 e Ris. 1740/2010 Assemblea parlamentare Consiglio d'Europa. In dottrina, v. R. Medda-Windischer, *The Roma: A 'Socially Disadvantaged Group' or a 'National Minority'? Unravelling the Dichotomy through the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, in *European Yearbook of Minority Issues*, vol. 10, 2011, p. 317 ss.

<sup>36</sup> Ris. Parlamento europeo del 25 marzo 2010 sul secondo vertice europeo sui rom; Rapporto finale di Alvaro Gil-Robles, Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, presentato alla attenzione del Comitato dei ministri e della Assemblea parlamentare il 15 febbraio 2006, dal titolo *Sur la situation en matiere de droits de l'homme des Roms, Sintis et Gens du Voyage en Europe*. In dottrina, v. M. Cermel, *Rom e Sinti: cittadini senza patria o popolo europeo transnazionale*, in P. Bonetti, A. Simoni, T. Vitale (a cura di), *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, cit., p. 1185 ss.

raccomandato di riconoscere rom e sinti come “minoranza nazionale o etnica” e di intensificare gli sforzi per preservare e sviluppare l’identità culturale di questa collettività, che contribuisce all’arricchimento della diversità culturale dell’Europa, intervenendo in primo luogo sulla eliminazione di ogni forma di razzismo e xenofobia e sul miglioramento delle condizioni di vita dei singoli componenti e delle loro famiglie. In particolare, oltre a quanto già riferito sugli esiti del monitoraggio svolto a proposito della implementazione della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, anche l’ECRI, in seno al Consiglio d’Europa, nei suoi rapporti sull’Italia (2005, 2011 e 2016) ha sollecitato le autorità a realizzare una politica globale a livello nazionale per risolvere la situazione di segregazione delle popolazioni rom e sinte, a individuare mezzi giuridici per una tutela corrispondente a quella attuata per le minoranze linguistiche storiche, a intensificare gli sforzi, in collaborazione con le comunità interessate, per facilitare il godimento dei diritti sociali fondamentali, quali l’accesso all’alloggio, al lavoro, all’istruzione e la tutela della salute. L’Italia è stata altresì incoraggiata dall’ECRI alla ratifica di una serie di strumenti internazionali promossi dal Consiglio d’Europa, tra i quali il protocollo n. 12 alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo concernente il divieto di discriminazioni e la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie.

Dopo il susseguirsi di promesse e buoni propositi per l’integrazione sociale di rom e sinti, ciò che appare non ulteriormente rinviabile è dunque una presa d’atto da parte del legislatore statale, un riconoscimento ufficiale, de jure e non soltanto de facto, della loro esistenza come minoranza linguistica, anche per correggere le ambiguità e le contraddizioni originate da forme di riconoscimento implicito, parziale, frammentario che si sono rivelate, in pratica, anacronistiche, inadatte e inefficaci. Certamente, un riconoscimento formale non è di per sé garanzia di una tutela effettiva, come dimostra l’esperienza di paesi della ex Jugoslavia che, a fronte di dichiarazioni di principio riscontrabili nel testo costituzionale (art. 65 Cost. Slovenia 1991, art. 64 Cost. Kosovo 2008, preambolo Cost. Croazia rev. 2010) o di previsioni legislative sui diritti linguistici, culturali e di rappresentanza a favore dei rom (come Croazia, Bosnia-Erzegovina)<sup>37</sup>, continuano ad essere richiamati dagli organismi di monitoraggio per l’inadempimento degli impegni internazionali o dalla Commissione europea per le carenze nella attuazione delle strategie nazionali di integrazione, nonché dalla Corte europea dei diritti dell’uomo dalla cui giurisprudenza si evince il persistere di esecrabili forme di discriminazione nei confronti degli appartenenti alle comunità rom<sup>38</sup>.

L’ordinamento italiano è riuscito a realizzare un sistema di tutela delle minoranze linguistiche autoctone che si è dimostrato progressivamente attento e generoso verso la promozione della loro identità linguistica e culturale, mentre su un piano diverso si pone

---

<sup>37</sup> M. Dicosola, *Strumenti di protezione giuridica delle comunità rom negli stati dell’ex-Jugoslavia*, in P. Bonetti, A. Simoni, T. Vitale (a cura di), *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, cit., p. 527 ss.

<sup>38</sup> In dottrina, cfr. L. Caflisch, *Minority Issues: How the European Court of Human Rights Has Dealt With Roma and Travellers’ Claims*, in *Treaties and Documents. Journal of Ethnic Studies*, n. 79, 2017, spec. p. 78 ss. Si pensi, in particolare, alle pronunce che condannano il divieto per i rom di candidarsi alle elezioni (*Sejdic e Finci c. Bosnia-Erzegovina*, 22 dicembre 2009), gli attacchi a villaggi rom e la distruzione dei beni (es. *Moldovan e al. c. Romania*, 12 luglio 2005), nonché gli episodi di sterilizzazione forzata delle donne rom (es. *N.B. c. Slovacchia*, 12 giugno 2012) e di segregazione scolastica (es. *D.H. ed altri c. Repubblica Ceca*, 13 novembre 2007; *Sampanis e al. c. Grecia*, 5 giugno 2008 e 11 dicembre 2012; *Orsus ed altri c. Croazia*, 16 marzo 2010; *Horvath e Kiss c. Ungheria*, 29 gennaio 2013). Contro la Repubblica ceca e la Slovacchia peraltro, la Commissione europea avviava, rispettivamente nel 2014 e nel 2015, due procedure di infrazione in relazione alla discriminazione dei bambini rom nelle scuole. Interessante anche la sent. Corte Giust. (Grande Sezione) del 16 luglio 2015 (causa C-83/14) che riconosceva il carattere discriminatorio, e quindi illegittimo, della scelta da parte di una azienda bulgara di distribuzione dell’energia elettrica di collocare sistematicamente i contatori elettrici ad un’altezza inaccessibile nei quartieri abitati prevalentemente da appartenenti al gruppo rom con la motivazione che la popolazione rom nel suo complesso si renderebbe responsabile di attività di allacciamento illegale alla rete elettrica.

la condizione giuridica dei rom e sinti, che per certi versi è analoga, come accennato in apertura, a quella degli appartenenti alle c.d. nuove minoranze. In entrambe le situazioni, si tratta di gruppi vulnerabili, emarginati, esclusi da qualunque forma di riconoscimento esplicito e di protezione effettiva. Per entrambe quelle tipologie minoritarie, l'inosservanza di precisi obblighi internazionali sottoscritti dal governo italiano è sotto gli occhi di tutti, così come la distanza rispetto ad alcuni principi fondamentali della nostra Costituzione, come il principio di eguaglianza formale e sostanziale (art. 3) e quello diretto alla garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo che nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità (art. 2), formazioni sociali che ricomprendono, indubbiamente, anche le minoranze linguistiche (art. 6), senza distinzioni quanto ad autoctonia, sedentarietà, concentrazione demografica, cittadinanza dei propri componenti. Una visione lungimirante, quella del costituente, che stenta, ancora oggi per alcune situazioni minoritarie, a trovare piena ed effettiva concretizzazione.

Dopo tutto, come suggerisce anche la Corte costituzionale, le minoranze linguistiche non si esauriscono in quelle previste e tutelate dalla l. 482/1999. Infatti, la nozione di minoranza linguistica si riferisce a «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» (sent. 170/2010, punto 4 cons. dir.). E, ancora, nella prospettiva di uno sviluppo interpretativo dell'art. 6 Cost., il giudice costituzionale ha affermato che la legge 482/1999, contenente norme per la tutela delle minoranze linguistiche storiche, «non esaurisce ogni forma di riconoscimento a sostegno del pluralismo linguistico, ma al contrario si riferisce esclusivamente alla tutela delle minoranze linguistiche storiche» (sent. 88/2011, punto 3 cons. dir.), lasciando ragionevolmente immaginare spazi per una politica linguistica maggiormente sensibile, in futuro, alle necessità provenienti da gruppi allogloti e idiomi non coincidenti con quelli tradizionalmente protetti fino ad oggi. A conferma di queste aperture, più recentemente, la Corte ha riconosciuto altresì che «la tutela delle minoranze linguistiche di cui all'art. 6 Cost. è considerata espressione paradigmatica di una più ampia e articolata garanzia delle identità e del pluralismo culturale, i cui principi debbono ritenersi applicabili a tutte le minoranze, siano esse religiose, etniche o nazionali, oltre che linguistiche» (sent. 81/2018, punto 3.1 cons. dir.)<sup>39</sup>.

Sembra davvero giunto il tempo per il legislatore e per la politica di dare piena applicazione, oltre che agli obblighi internazionali, ai principi fondamentali sanciti nella nostra Carta costituzionale secondo le linee indicate dal suo massimo interprete, sempre che maturi lo spirito collaborativo necessario tra la comunità maggioritaria localmente residente e le minoranze linguistiche presenti sul territorio, rom e sinti compresi, la cui integrazione nel tessuto sociale va promossa nel contestuale rispetto della loro identità culturale. Uno sforzo responsabile comune da parte dei singoli, delle collettività e delle istituzioni è indispensabile per provare a rimuovere i pregiudizi e costruire una società che sia realmente aperta, dialogante, inclusiva e pluralista.

---

<sup>39</sup> A commento, v. S. Bartole, *Individuazione di minoranza protetta, competenza statale e attuazione di convenzione internazionale in materia*, in *Giur. cost.*, 1/2018, p. 721 ss.

## *La tutela delle comunità cinesi in Italia*

*Lino Panzeri*

### *1. La comunità cinese come “nuova minoranza”*

Negli ultimi due decenni, l'intensificarsi dei flussi migratori verso l'Italia ha posto all'ordine del giorno sfide di natura sia socio-culturale sia giuridica, sollecitando l'adozione di misure normative capaci di fronteggiare un fenomeno epocale e bisognoso di soluzioni adeguate.

L'immigrazione impone agli Stati, innanzi tutto, la soddisfazione dei bisogni primari di chi raggiunge l'Europa, ma, nel medio periodo, al fine della relativa integrazione, sollecita altresì interventi differenziati, rivolti *anche* alla dimensione culturale ed alla trasmissione dei patrimoni linguistici ed identitari di cui gli immigrati sono portatori.

A fronte di questa crescente istanza, gli Stati europei, assicurata la tutela dei diritti linguistici “di prima specie” (implicanti la non discriminazione dell'individuo per motivi linguistici) e “di seconda specie” (riservati alle minoranze storiche), sono oggi chiamati – e lo saranno sempre più in futuro – a confrontarsi con il trattamento giuridico da riservare alle espressioni idiomatiche di più recente insediamento. Esse, definite «lingue immigrate»<sup>1</sup>, in quanto destinate a consolidare uno stabile legame col territorio, sono state ritenute suscettibili di emersione giuridica attraverso il riconoscimento dei diritti linguistici “di terza specie”<sup>2</sup>, la definizione del cui contenuto, tuttavia, è ancora in divenire.

Rispetto a questo particolare tema, l'esame relativo alla condizione giuridica della comunità cinese offre utili spunti di riflessione. Ciò dipende dalle caratteristiche proprie della stessa, che, se, da un lato, condivide le problematiche proprie di altre comunità di recente immigrazione, dall'altro evidenzia alcuni tratti tipici. La comunità cinese, oltre ad un profondo radicamento territoriale – che, come si dirà, assume un'importanza decisiva al fine della possibile tutela –, si caratterizza infatti per la significativa consistenza numerica<sup>3</sup>, per la coesione sociale dei relativi componenti, favorita dalla centralità delle reti parentali nelle relazioni di gruppo, e, soprattutto, per il notevole dinamismo economico, sostenuto da un alto livello di imprenditorialità<sup>4</sup>, che rende il tasso

---

<sup>1</sup> Sulle «lingue immigrate», destinare a consolidare uno stabile legame col territorio e, come tali, contrapposte alle «lingue dei migranti», usate da stranieri presenti che non mirano a radicarsi in Italia, C. BAGNA, S. MACHETTI, M. VEDOVELLI, *Italiano e lingue immigrate: verso un plurilinguismo consapevole o verso varietà di contatto?*, in A. VALENTINI ED ALTRI (a cura di), *Ecologia linguistica. Atti del XXXVI Congresso internazionale di studi della Società di linguistica italiana (Bergamo, 26-28 settembre 2002)*, Bulzoni, Roma, 2003, 203.

<sup>2</sup> Su questa categoria, G. POGGESCHI, *I diritti linguistici. Un'analisi comparata*, Carocci, Roma, 2010, 32 ss., il quale ne sottolinea la funzionalità a «favorire il mantenimento delle culture e delle lingue di origine in vista di un ritorno a casa degli immigrati, ma anche [a] valorizzare tutte le componenti della società multiculturale, ovviamente fermo restando il dovere di integrazione nel tessuto sociale e giuridico della maggioranza» (p. 40).

<sup>3</sup> Secondo i dati Istat cui si riferisce il *Rapporto annuale sulla presenza dei migranti. La comunità cinese in Italia (2018)*, 5, aggiornati all'1.1.2018, gli stranieri di cittadinanza cinese regolarmente presenti in Italia sono 309.110 (su un totale di stranieri non comunitari regolari di poco superiore ai tre milioni e settecentomila), ponendo la Rpc al terzo posto, dopo Marocco ed Albania, tra i Paesi di provenienza per numero di cittadini.

<sup>4</sup> Secondo il cit. *Rapporto annuale*, 5, la comunità cinese si colloca al secondo posto per numero di titolari di imprese individuali in Italia, con un tasso di crescita in aumento del 2,6% su base annua, mentre è prima per numero di imprenditrici.

di disoccupazione degli immigrati cinesi di oltre tre volte inferiore a quello medio registrato tra i cittadini non comunitari residenti in Italia<sup>5</sup>. I relativi membri, inoltre, evidenziano un forte attaccamento alla lingua d'origine, fattore questo decisivo per la trasmissione identitaria e culturale alle nuove generazioni di sinofoni, nati e cresciuti in Italia e qui spesso intenzionati a costruire il proprio progetto esistenziale<sup>6</sup>.

La contezza di questi caratteri è fondamentale per approfondire l'eventuale spazio per interventi normativi a tutela della lingua cinese, le cui prospettive, come si cercherà di dimostrare, sono però condizionate da fattori politici e resistenze culturali (soprattutto della maggioranza) potenzialmente tali, per il momento, di ostacolarne il seguito.

## 2. Sul fondamento costituzionale dei diritti linguistici delle “nuove minoranze”

L'affermazione delle “nuove minoranze” quali gruppi (linguistici, ma non solo) meritevoli di riconoscimento giuridico trova il proprio fondamento nella Carta repubblicana.

Innanzitutto, sul piano individuale, l'art. 3 Cost. preclude che la lingua possa operare quale elemento legittimante, in “negativo”, disparità di trattamento. Questo stesso parametro, inoltre, impegna la Repubblica ad attivarsi per rimuovere gli ostacoli che si frappongono all'eguaglianza in senso sostanziale, assicurando all'immigrato garanzie idonee al superamento di eventuali ostacoli linguistici idonei a fraporsi al godimento dei diritti fondamentali<sup>7</sup>. Il fondamento costituzionale della tutela, inoltre, può cogliersi muovendo dalla parificazione di cittadini e stranieri rispetto alla titolarità dei «diritti inviolabili dell'uomo» cui si riferisce l'art. 2 Cost.: sussunti in questa categoria il diritto all'uso pubblico di una lingua diversa dall'italiano e quello alla relativa trasmissione alle generazioni future, la tutela delle lingue immigrate può infatti trovare la propria legittimazione anche nel suddetto parametro<sup>8</sup>.

La dimensione linguistica rileva tuttavia anche su altri piani: non solo, come è ovvio, rispetto all'art. 6 – sul quale ci si confronterà a breve – ma anche rispetto alla dimensione culturale. Laddove un gruppo difetti dei presupposti per essere qualificato come “minoranza linguistica”, la tutela del relativo patrimonio linguistico potrà comunque trovare un fondamento costituzionale nell'art. 9, muovendo dalla qualificazione della lingua come “bene culturale”<sup>9</sup>. Né, ancora, può trascurarsi l'incidenza dell'art. 34 Cost. sul diritto all'istruzione, giacché l'insegnamento della lingua e della cultura di provenienza permette all'immigrato sia il migliore apprendimento della lingua italiana sia la trasmissione di quella d'origine come valore identitario<sup>10</sup>.

---

<sup>5</sup> Secondo il cit. *Rapporto annuale*, 5, il tasso di disoccupazione degli appartenenti alla comunità cinese è fermo al 4,5%, mentre quello degli altri extracomunitari raggiunge il 14,9%.

<sup>6</sup> Cfr. G. SORAVIA, *Le lingue minoritarie 'diffuse': un paradosso*, in V. ORIOLES (a cura di), *La legislazione nazionale sulle minoranze linguistiche. Problemi, applicazioni, prospettive*, Forum, Udine, 2002, 283-285.

<sup>7</sup> Cfr. E. PALICI DI SUNI PRAT, *Intorno alle minoranze*, II ed., Giappichelli, Torino, 2002, 16 s.

<sup>8</sup> M. COSULICH, *Lingue straniere e lingue minoritarie nell'ordinamento repubblicano*, in *Quad. reg.*, 2012, 141 s.

<sup>9</sup> Sull'art. 9 Cost. quale fondamento della tutela delle minoranze linguistiche considerate come “beni culturali”, già A. PIZZORUSSO, *Le comunità etnico-linguistiche in rapporto al loro riconoscimento giuridico nello Stato italiano*, in AA.VV., *Atti della Conferenza sui gruppi etnico-linguistici della Provincia di Udine (Udine, 5-6 maggio 1978)*, Chiandetti, Udine, 1979, 70; sulla lingua quale “bene culturale”, altresì, ID., *Minoranze e maggioranze*, Einaudi, Torino, 1993, 200-202.

<sup>10</sup> Cfr. B. BRANCATI, *L'insegnamento delle lingue di origine agli stranieri, alla luce del diritto nazionale e sovranazionale*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3, 2015, 6 ss.



Il parametro sul quale focalizzare l'attenzione per l'eventuale garanzia delle lingue immigrate resta, però, come anticipato, l'art. 6 Cost., che impegna la Repubblica alla tutela delle minoranze linguistiche attraverso «apposite norme».

A tal fine, occorre ammettere un'interpretazione del riferimento alle «minoranze linguistiche» assai più inclusiva rispetto a quella originaria. L'introduzione dell'art. 6 Cost., infatti, fu sollecitata dall'esigenza di predisporre speciali garanzie per le minoranze “nazionali” di confine (innanzi tutto, quella germanofona dell'Alto Adige/Südtirol), a favore delle quali l'Italia aveva assunto, al termine della seconda guerra mondiale, precisi obblighi internazionali. Limitata, invece, fu l'attenzione rivolta dall'Assemblea Costituente alle altre minoranze linguistiche storiche radicate in Italia, mentre del tutto assente fu quella indirizzata alla condizione (linguistica, ma non solo) degli immigrati stranieri, il cui arrivo nel nostro Paese – gravemente colpito dalle vicende belliche e, come tale, scarsamente attrattivo – non era percepito in quel frangente storico neppure come fenomeno astrattamente destinato a consolidarsi in futuro<sup>11</sup>.

Un analogo atteggiamento d'indifferenza fu tuttavia mantenuto anche in sede di attuazione dell'art. 6 Cost., avvenuta, ad oltre cinquant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione, con la Legge n. 482/1999<sup>12</sup>.

Essa, come è noto, ha disciplinato, nei confronti delle *minoranze storiche* riconosciute<sup>13</sup>, il procedimento di “zonizzazione” (art. 3) – che permette d'individuare, su iniziativa locale, le aree nelle quali troveranno applicazione le misure di tutela –, ha regolato il settore educativo e della ricerca scientifica (artt. 4-6), l'uso delle lingue di minoranza da parte degli organi degli enti locali e delle amministrazioni pubbliche (artt. 7-9), la toponomastica e l'onomastica (artt. 10-11) e l'ambito della comunicazione (artt. 12 e 14). Il testo, pur dettando una disciplina organica, l'ha tuttavia riservata ai soli gruppi storici d'Italia, mentre è rimasta silente rispetto alle istanze di quelli di più recente immigrazione, sebbene i flussi, al momento dell'approvazione parlamentare, avessero già assunto dimensioni non più trascurabili e la dottrina avesse ormai da anni ipotizzato un'interpretazione evolutiva del parametro costituzionale<sup>14</sup>.

L'approvazione della Legge n. 482, tuttavia, non ha precluso l'inclusione tra le «minoranze linguistiche» ex art. 6 Cost. delle “nuove minoranze”. Stante l'omesso riferimento, nel suddetto articolo, ad elementi ulteriori rispetto a quello linguistico, la nozione di minoranza protetta è infatti «destinata a non essere esclusivamente limitata alle formazioni sociali caratterizzate dal fattore autoctono», ma ad aprirsi alle necessità di tutela della «componente linguistico-culturale delle etnie presenti nel territorio»<sup>15</sup>. Il vero *discrimen* sulla base del quale ampliare le garanzie linguistiche ad altre minoranze va dunque individuato, primariamente, accertando l'esistenza di un autentico “*animus*

---

<sup>11</sup> G. DE VERGOTTINI, *Multiculturalismo, minoranze linguistiche e immigrazione*, in T. BONAZZI, M. DUNNE (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Il Mulino, Bologna, 1994, 237.

<sup>12</sup> Sulla Legge n. 482/1999, in generale, E. PALICI DI SUNI PRAT, *La legge italiana sulla tutela delle minoranze linguistiche nel quadro europeo*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2000, 101 ss.; V. PIERGIGLI, *La Legge 15 dicembre 1999, n. 482 («Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche»)* ovvero dall'agnosticismo al riconoscimento, in *Rass. parl.*, 2000, 623 ss.; sulle singole garanzie, volendo, L. PANZERI, *La tutela dei diritti linguistici nella Repubblica delle autonomie*, Giuffrè, Milano, 2016, 95 ss.

<sup>13</sup> L'art. 2 riconosce «la lingua e la cultura delle popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate e quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo».

<sup>14</sup> L. MELICA, *Lo straniero extracomunitario. Valori costituzionali e identità culturale*, Giappichelli, Torino, 1996, 156 s., individuava nella ripresa dell'iter della legge attuativa dell'art. 6 – che si sarebbe perfezionato soltanto tre anni dopo – un'occasione utile per riflettere sulle prospettive di una lettura più ampia ed inclusiva dell'art. 6 Cost.

<sup>15</sup> Così, G. DE VERGOTTINI, *Verso una nuova definizione del concetto di minoranza*, in *Reg. gov. loc.*, 1995, 21.

comunitario”<sup>16</sup> fra gli appartenenti ad un gruppo, a prescindere da altre condizioni. Mentre, infatti, le garanzie che si fondano sugli artt. 2 e 3 Cost. si rivolgono al singolo come individualmente titolare di diritti, le «apposite norme» di cui all’art. 6 Cost. si indirizzano alle minoranze intese nella loro dimensione collettiva, mirando a «tutelare i valori che uniscono i loro appartenenti, consentendo loro di mantenere e rafforzare i legami culturali, linguistici e storici che li accomunano»<sup>17</sup>. E, tra queste minoranze, possono senz’altro includersi anche i locutori di lingue immigrate, per lo meno ove le stesse operino quali fattori aggreganti ed identitari, come indubbiamente è – in ragione delle caratteristiche socio-culturali sopra richiamate – per la lingua cinese.

L’interpretazione inclusiva del parametro costituzionale, ampiamente condivisa in dottrina<sup>18</sup>, ha trovato alcuni riscontri anche nella giurisprudenza costituzionale più recente. Ai fini dell’art. 6 Cost., il Giudice delle leggi ha infatti qualificato le 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» (sent. n. 170/2010). Al contempo, la Corte costituzionale ha qualificato l’aspetto linguistico come «“un elemento [...] di basilare importanza” che, insieme a quello nazionale, etnico, religioso e culturale, contribuisce a definire la “identità individuale e collettiva” dei singoli e dei gruppi» e, dunque, ha considerato la tutela delle minoranze linguistiche di cui all’art. 6 Cost. quale «espressione paradigmatica di una più ampia e articolata garanzia delle identità e del pluralismo culturale, i cui principi debbono ritenersi applicabili a *tutte* le minoranze, siano esse religiose, etniche o nazionali, oltre che linguistiche» (sent. n. 81/2018)<sup>19-20</sup>.

### *3. Sugli argomenti ostativi al riconoscimento dei diritti linguistici di “terza specie”: una rilettura critica dalla prospettiva della comunità cinese in Italia*

Nel corso del lungo periodo di gestazione della legge attuativa dell’art. 6 Cost., come si è anticipato, il tema dei diritti linguistici degli immigrati, stante l’esiguità del relativo numero in Italia, rimase estraneo ad ogni dibattito. Ma anche quando i flussi iniziarono ad intensificarsi, sollecitando, anche sul piano idiomatico, una presa di coscienza da parte del legislatore, l’obiettivo primario fu a lungo individuato nel solo apprendimento della lingua italiana, considerato un indispensabile strumento d’integrazione.

In questo senso, già può leggersi l’art. 9, comma 2, della Legge n. 943/1986 (c.d. “Legge Foschi”), che, intervenendo per prima sul tema dell’immigrazione, sancì,

---

<sup>16</sup> Su questo presupposto, V. PIERGIGLI, *Lingue minoritarie e identità culturali*, Giuffrè, Milano, 2001, 134.

<sup>17</sup> E. PALICI DI SUNI PRAT, *Intorno alle minoranze*, cit., 17 s.

<sup>18</sup> Tra i contributi più recenti, in tal senso, G. POGGESCHI, *Diritti linguistici (la lingua come strumento del diritto e la lingua quale oggetto della regolamentazione giuridica)*, in *Dig. disc. pubbl. (Aggiornamenti)*, Utet, Torino, 2015, 115, e V. PIERGIGLI, *Costituzione italiana: art. 6*, Carocci, Roma, 2017, 125 ss., la quale ricorda come questa interpretazione inclusiva trovi un ulteriore alimento nella tendenza espressa dagli organismi internazionali di consulenza e monitoraggio sulla tutela delle situazioni minoritarie: essi sono infatti propensi ad estendere le situazioni minoritarie meritevoli di tutela non solo alle minoranze nazionali od autoctone, ma anche alle comunità degli immigrati di più recente formazione. In senso critico sull’estensione della portata precettiva dell’art. 6 alle “nuove minoranze” cfr., tuttavia, E. PALICI DI SUNI, *Immigrati come nuove minoranze? Le ragioni del no*, in P. BONETTI (a cura di), *L’uso della lingua negli atti e nella comunicazione dei poteri pubblici italiani*, Giappichelli, Torino, 2016, 645 ss.

<sup>19</sup> Corsivo non testuale.

<sup>20</sup> Sulla sent. n. 81/2018 quale espressione di un processo di avvicinamento della tutela delle minoranze linguistiche all’«orizzonte della protezione delle minoranze ‘nazionali’», L. BUFFONI, *Le minoranze e il pluralismo. Un malinteso*, in *Dir. pubbl.*, 2018, 296.

incidentalmente, l'impegno delle Regioni, «[a]l fine di favorire l'integrazione nella comunità italiana dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie», alla promozione di «appositi corsi di lingua e cultura italiana»<sup>21</sup>. La cit. Legge n. 943, così come la successiva Legge n. 39/1990 (c.d. "Legge Martelli"), prevedero invece soltanto scarse misure tese ad evitare l'abbandono dell'identità d'origine degli immigrati<sup>22</sup>, le quali, inoltre, per l'esiguità delle risorse stanziare ed un generalizzato disinteresse della maggioranza, rimasero sostanzialmente prive di attuazione.

L'atteggiamento mantenuto, nel tempo, dal legislatore italiano – aduso a privilegiare l'apprendimento della lingua italiana – si rivelava non solo il più agevole sul piano organizzativo ma anche quello politicamente meno impegnativo. Esso era infatti funzionale a ribadire la centralità della lingua della maggioranza sia quale strumento comunicativo sia quale veicolo identitario, il cui ruolo non poteva essere messo in discussione attraverso il riconoscimento di diritti linguistici di nuova generazione a favore di gruppi – quale quello cinese – ancora percepiti come estranei alla società italiana.

Nonostante alcuni successivi riscontri sui diritti linguistici delle "nuove minoranze" – a cominciare dall'art. 38, comma 3, del D.lgs. n. 286/1998 (T.U. dell'immigrazione), recante, tra l'altro, l'impegno della comunità scolastica alla promozione di «iniziative volte [...] alla tutela della cultura e della lingua d'origine [...]» –, il legislatore italiano rimase anche in seguito refrattario ad interventi garantistici a favore degli immigrati, come conferma il richiamato silenzio della Legge n. 482.

La posizione escludente mantenuta in sede di elaborazione del testo attuativo dell'art. 6 Cost. fu argomentata, innanzi tutto, invocando le persistenti differenti caratteristiche delle minoranze di più recente formazione rispetto a quelle storiche: le prime, infatti, non costituivano comunità legate stabilmente ad una porzione precisa di territorio e non vi era alcuna certezza che tale rapporto di continuità potesse consolidarsi in futuro; i relativi membri, inoltre, raramente erano titolari della cittadinanza italiana né, spesso, esprimevano un'adeguata coscienza della propria identità di gruppo. Sul piano delle attese, poi, gli immigrati, versando frequentemente in una condizione di estrema precarietà, esprimevano istanze di prima generazione – legate alla soddisfazione di bisogni primari, quali la casa, la salute, la scuola, il lavoro – e prioritarie rispetto a pretese relative alla conservazione e trasmissione della lingua d'origine<sup>23</sup>. Nei confronti degli immigrati, anzi, l'assimilazione linguistica veniva considerata quale obiettivo fondamentale, sia per evitare forme di esclusione o discriminazione sia per accrescere le opportunità lavorative dei nuovi arrivati e, in questo modo, promuoverne la partecipazione alla vita sociale ed economica italiana.

Soltanto con il lento consolidarsi della presenza di gruppi stranieri, a partire dall'inizio del nuovo secolo, è gradualmente maturato un atteggiamento nuovo sul tema, alimentando una riflessione critica sull'attualità delle ragioni preclusive dell'emersione delle "nuove minoranze" quali gruppi meritevoli di protezione e, dunque, sulla carenza di ogni forma di garanzia a favore dei relativi appartenenti<sup>24</sup>. In particolare, la dottrina ha iniziato a concentrare le proprie riflessioni sull'effettiva consistenza – ai fini giuridici –

---

<sup>21</sup> Sul cit. art. 9, comma 2 ed il relativo seguito, L. Panzeri, *La questione linguistica nello Stato multiculturale: il caso dell'Italia*, in *Dir pubbl. comp. eur.*, 2016, 1155 s.

<sup>22</sup> Con riferimento alla cit. Legge n. 943/1986, si veda il richiamo al diritto al «mantenimento dell'identità culturale» (art. 1), da perseguire, tra l'altro, assicurando interventi di «tutela della lingua e della cultura» del Paese di provenienza (art. 3, comma 1, lett. f) e l'organizzazione di «specifici insegnamenti integrativi nella lingua e cultura di origine» (art. 9, comma 5); l'art. 2, comma 3, cit. Legge n. 39/1990 sancì invece la definizione di un «programma degli interventi sociali ed economici» atti a favorire non solo «l'inserimento socio-culturale degli stranieri», ma anche «il mantenimento dell'identità culturale» degli stessi.

<sup>23</sup> Già M. VEDOVELLI, *Lingue immigrate*, in *Italiano & Oltre*, n. 2, 1989, 83.

<sup>24</sup> In questo senso, L. MELICA, *Minoranze dimenticate: le nuove minoranze*, in V. ORIOLES (a cura di), *La legislazione nazionale*, cit., 288.

degli elementi asseritamente distintivi le minoranze “storiche” da quelle “nuove”, interrogandosi sulle conseguenze di un eventuale superamento di questa rigida dicotomia. Nel dibattito scientifico, ancora, è altresì lentamente maturata la consapevolezza per cui nell’ampia (ed ambigua) categoria delle “nuove minoranze” rientrano gruppi fra loro assai differenti, insuscettibili di essere sbrigativamente assimilati anche al fine del relativo trattamento giuridico: come ci ha insegnato Alessandro Pizzorusso riferendosi alle minoranze storiche – ma la sua riflessione assume una portata più generale e d’immutata attualità –, questo atteggiamento omologante può rivelarsi fuorviante o, finanche, controproducente<sup>25</sup> e, dunque, merita di essere ripensato.

Proprio muovendo da questo approccio critico, sono stati rimessi in discussione molti assunti a lungo cristallizzati.

Con riguardo all’“autoctonia”, innanzi tutto, è stata relativizzata l’attitudine selettiva di questo criterio, essendo indefinibile sul piano temporale quando un gruppo soddisfi davvero questa condizione<sup>26</sup>. Ed anche qualora si ritenga che la qualificazione di un gruppo come autoctono implichi il decorso di un lungo arco temporale (almeno alcuni decenni), questo requisito sarebbe spesso già soddisfatto da una parte dei gruppi di più recente immigrazione. Nel caso della comunità cinese, in particolare, i primi flussi migratori dalla Zhejiang risalgono all’inizio del secolo scorso, donde, almeno per alcune comunità, come quella di Milano, la relativa autoctonia<sup>27</sup>.

Con riguardo al radicamento in un’area circoscritta quale condizione per la realizzazione del modello di tutela territoriale, a cui si è ispirato il legislatore del 1999, alcune fra le “nuove minoranze” vantano oggi un legame di questo tipo. Nel caso della minoranza cinese, ciò è particolarmente evidente ove si considerino le realtà di Milano e Roma – nelle quali la presenza cinese si concentra in aree urbane ben definite, i quartieri Canonica-Sarpi ed Esquilino – o ancora, quella di Prato<sup>28</sup>. Proprio la tendenziale

---

<sup>25</sup> Sulla necessaria differenziazione delle misure di tutela, tra i molti contributi dell’Autore, A. PIZZORUSSO, *La tutela delle minoranze in Italia*, in *Il Mulino*, n. 234, 1974, 648.

<sup>26</sup> In questo senso, M. COSULICH, *Lingue straniere*, cit., 136; dalla prospettiva sociologica, altresì, E. COCCO, *Ripensare l’autoctonia: l’Adriatico, i Balcani e l’identità di frontiera*, in AA.VV., *Les droits linguistiques en Europe et ailleurs Atti delle prime giornate dei Diritti linguistici (Università di Teramo, 11-12 giugno 2007)*, a cura di G. Agresti, F. Rosati, Aracne, Roma, 2008, 130 ss., secondo il quale l’autoctonia in sé non esisterebbe, non essendovi nulla di culturalmente originario o di nativo.

<sup>27</sup> Sulle prime ondate migratorie dalla Cina verso l’Italia, G. CAMPANI, *La diaspora cinese nel nuovo contesto delle migrazioni internazionali*, e F. CARCHEDI, *La presenza cinese in Italia. Direzionalità dei flussi, dimensioni del fenomeno e caratteristiche strutturali*, entrambi in G. CAMPANI, F. CARCHEDI, A. TASSINARI (a cura di), *L’immigrazione silenziosa. Le comunità cinesi in Italia*, Fondazione Agnelli, Torino, 1994, rispettivamente, 11 ss. (spec. 20 s.) e 41 ss. (spec. 48-50 e 70, ove già si qualificava la comunità cinese come «di vecchio insediamento»); cfr. altresì F. CARCHEDI, M. FERRI, *The Chinese Presence in Italy: Dimensions and Structural Characteristics*, in G. BENTON, F.N. PIEKE (edited by), *The Chinese in Europe*, MacMillan, Basingstoke-London, 1998, 262 s.; di recente, D. BRIGADOI COLOGNA, *Un secolo di immigrazione cinese in Italia*, in *Mondo Cinese*, n. 3, 2017, spec. 15-17 – il quale ricorda come la popolazione cinese residente in Italia sia oggi prevalentemente composta da famiglie che contano almeno un paio di generazioni ed una terza in arrivo (p. 19) –, e P. BATTILANI, F. FAURI, *Chinese Migration to Italy: Features and Issues*, in F. FAURI, P. TEDESCHI (edited by), *Labour Migration in Europe*, vol. I, *Integration and Entrepreneurship among Migrant Workers – A Long-Term View*, Palgrave-MacMillan, Cham, 2018, 11 ss.

<sup>28</sup> Tra i primi studi sulle caratteristiche delle singole comunità cinesi in Italia cfr. S. GALLI, *Le Comunità cinesi in Italia: caratteristiche organizzative e culturali*, in G. CAMPANI, F. CARCHEDI, A. TASSINARI (a cura di), *L’immigrazione silenziosa*, cit., 75 ss., ed A. CECCAGNO (a cura di), *Il caso delle comunità cinesi. Comunicazione interculturale ed istituzioni*, Armando Editore, Roma, 1997. Tra i molti studi tematici sulle singole comunità, cfr., sulla realtà di Milano, R.A. GIAMBELLI, *L’emigrazione cinese in Italia: il caso di Milano*, in *Mondo Cinese*, n. 48, 1984; più di recente, con riferimento alla comunità romana, V. PEDONE (a cura di), *Il vicino cinese. La comunità cinese a Roma*, Nuove Edizioni Romane, Roma, 2008, e, con riferimento a quella di Prato, L. BALDASSAR, G. JOHANSON, N. MCAULIFFE, M. BRESSAN (edited by), *Chinese Migration to Europe. Prato, Italy and Beyond*, Palgrave-MacMillan, Basingstoke, 2015.

concentrazione abitativa dei sinofoni, derivante dall'organizzazione economica basata sull'imprenditoria familiare, ha favorito il mantenimento di un saldo vincolo comunitario ed identitario e, da tempo, si è anche riflessa sull'elevata domanda di scolarizzazione nelle città (o nei quartieri) d'insediamento<sup>29</sup>.

Rispetto alla titolarità o meno della cittadinanza quale ulteriore elemento differenziante, invece, anche trascurando l'omesso riferimento a questa condizione nell'art. 6 Cost., occorre evidenziarne la relatività, sia perché il decorso del tempo già ora permette agli appartenenti alle seconde generazioni d'immigrati (cinesi, ma non solo) il conseguimento del suddetto *status* sia perché la condizione di cittadino è ormai recessiva per l'accesso al godimento dei diritti fondamentali<sup>30</sup>. Non può trascurarsi, inoltre, che per i giovani cinesi presenti in Italia il conseguimento della cittadinanza italiana non costituisce una priorità<sup>31</sup>, come confermano i dati più recenti<sup>32</sup>, non solo perché orgogliosamente legati alla Patria avita ma anche perché, una volta persa quella d'origine, il relativo riacquisto è praticamente impossibile<sup>33</sup>.

Anche sul piano delle rivendicazioni, infine, le istanze delle "nuove minoranze" tendono sempre più spesso a sovrapporsi a quelle dei gruppi storici. Sebbene per gli immigrati continui ad essere utile, sul piano linguistico, l'apprendimento dell'italiano, quanto meno per la regolarizzazione del permesso di soggiorno<sup>34</sup>, alcuni gruppi ambiscono con forza al mantenimento della propria identità (anche idiomatica) d'origine. Le "nuove minoranze", sempre più spesso, non sono più qualificabili come minoranze «loro malgrado», ma come minoranze «volontarie»<sup>35</sup>. E nel caso della minoranza cinese, questo atteggiamento è particolarmente radicato<sup>36</sup>, trattandosi di un gruppo la cui migrazione è stata animata dalla ricerca di benessere e non da gravi fattori espulsivi<sup>37</sup>; anzi, le particolari caratteristiche sociali della comunità ed il frequente inserimento dei relativi

---

<sup>29</sup> G. CAMPANI, F. CARCHEDI, A. TASSINARI, *Prefazione*, in G. CAMPANI, F. CARCHEDI, A. TASSINARI (a cura di), *L'immigrazione silenziosa*, cit., 2.

<sup>30</sup> Sul tema, R. MEDDA-WINDISCHER, *Nuove minoranze. Immigrazione tra diversità culturale e coesione sociale*, Cedam, Padova, 2010, 40-44, e, più di recente, V. PIERGIGLI, *Costituzione italiana: art. 6*, cit., 127 s., che ricorda anche l'approccio degli organismi internazionali volto a sostituire, ai fini della tutela, il requisito della cittadinanza con quello della residenza o, finanche, della presenza temporanea dello straniero nel Paese ospitante. S. BECUCCI, *Presentazione*, in *Quad. Sociologia*, n. 57, 2011, 4, insiste però sul fatto che una modifica in senso più inclusivo della legislazione italiana sulla cittadinanza potrebbe favorire la maggiore integrazione degli appartenenti alla comunità cinese rispetto a quanto avvenuto finora.

<sup>31</sup> Su questo atteggiamento, D. BRIGADOI COLOGNA, *I giovani cinesi d'Italia e la questione della loro 'cinesità'*, in *Orizzonte Cina*, n. 8, 2014, 12-14.

<sup>32</sup> Secondo il cit. *Rapporto annuale*, 61, sul totale delle cittadinanze concesse nel 2017, gli appartenenti alla comunità cinese hanno costituito appena l'1,2%, ponendo questa comunità (come detto, terza per numero di componenti) al diciottesimo posto per numero di nuovi cittadini.

<sup>33</sup> Per questo motivo non pare del tutto condivisibile il rilievo, formulato nel cit. *Rapporto annuale*, 61, secondo il quale il numero assai contenuto di concessioni di cittadinanza sarebbe «indicativa dello scarso radicamento della comunità sul territorio». Del resto, nonostante il calo registrato nel 2017 rispetto all'anno precedente, dallo stesso documento si evince come, nel periodo 2012-2016, il numero di neocittadini di origine cinese sia comunque cresciuto esponenzialmente.

<sup>34</sup> Nella più recente legislazione italiana e di molti Paesi europei, la competenza nella lingua della maggioranza costituisce spesso una condizione per la regolarizzazione del soggiorno e, in un secondo momento, per l'accesso alla cittadinanza: sul tema cfr. diffusamente G. MILANI, *Cittadini jure linguae. Testi linguistici e cittadinanza in Europa*, Giuffrè, Milano, 2017; cfr. altresì, da ultimo, F. SAVASTANO, *L'opportunità di un modello comune per l'acquisizione della cittadinanza europea*, in *Dir. e soc.*, 2018, 669 ss.

<sup>35</sup> Sulle due nozioni, A. PIZZORUSSO, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Giuffrè, Milano, 1967, 126 ss.

<sup>36</sup> Cfr. D. BRIGADOI COLOGNA, *I giovani cinesi d'Italia*, cit., 13.

<sup>37</sup> Ricorda l'incidenza di questa variabile sulla spinta emotiva alla conservazione linguistica, S. ANGELI, *La conservazione della lingua madre nei cinesi adulti a Roma*, in V. PEDONE (a cura di), *Il vicino cinese*, cit., 101.

componenti all'interno di un'"economia etnica" accentuano semmai il fenomeno opposto, cioè la percezione della padronanza dell'italiano quale acquisizione non indispensabile né per il lavoro né per le relazioni sociali, ritenendosi sufficiente una competenza di base della lingua italiana per le sole esigenze quotidiane insuscettibili di soddisfazione all'interno della comunità d'origine<sup>38</sup>.

#### 4. Sulla possibile formalizzazione dei diritti linguistici della minoranza cinese

I rilievi che precedono, oltre all'esigenza di un'interpretazione evolutiva dell'art. 6 Cost. – di recente definito, con efficacia, un «cantiere sempre aperto»<sup>39</sup>– sollecitano, operativamente, un esame delle modalità attraverso le quali procedere, nei confronti della minoranza cinese, alla garanzia dei diritti linguistici "di terza specie".

Nonostante la pluralità di soluzioni astrattamente possibili e fra loro modulabili, possono configurarsi, innanzi tutto, due alternative.

La prima potrebbe sostanziarsi nell'integrazione dell'elenco di cui all'art. 2 della Legge n. 482 – recante, come detto, le minoranze storiche ammesse a tutela *ex art.* 6 Cost.<sup>40</sup>– con l'inclusione anche di quelle formatesi più di recente.

Questa alternativa, ad una prima lettura, sembrerebbe trascurare le specificità dei gruppi storici rispetto ai nuovi e, all'interno di questi ultimi, i singoli gruppi fra loro e, ancora, non considerare l'ancoraggio della Legge n. 482/1999 ad un sistema di tutela basato sul criterio territoriale, di scarsa utilità laddove si tratti di proteggere comunità prive di stabili legami con porzioni di territorio determinate<sup>41</sup>.

Nel caso della minoranza cinese, questi limiti non paiono però insuperabili ove si consideri la richiamata frequente concentrazione dei sinofoni in aree circoscritte e definite, in parte assimilabile a quella di alloglossie storiche già tutelate dal legislatore. Ciò renderebbe relativamente agevole l'estensione anche a costoro, in tutto o in parte, delle garanzie già operanti per i gruppi di più antico insediamento, eventualmente intervenendo su alcune disposizioni della Legge n. 482. Tra questi, l'art. 3 relativo al richiamato procedimento di "zonizzazione", che coinvolge "dal basso" i Comuni d'insediamento delle minoranze, che devono essere «sentiti», ed i Consigli provinciali, chiamati a deliberare: in particolare, posto che la minoranza cinese si concentra soprattutto nei centri urbani, dovrebbe almeno valutarsi l'opportunità d'individuare nei Comuni, oltre che nelle Città metropolitane, i soggetti preposti alla deliberazione finale<sup>42</sup>. Sebbene astrattamente suscettibile di sèguito, questa prima opzione resta comunque problematica. Non possono infatti sottacersi le difficoltà connesse all'estensione automatica alla minoranza cinese dello statuto giuridico predisposto per le minoranze storiche, portatrici di istanze solo in parte sovrapponibili<sup>43</sup>, né, forse, almeno rispetto ad

---

<sup>38</sup> Ivi, 114.

<sup>39</sup> Così, F. PALERMO, *Articolo 6*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. I, Il Mulino, Bologna, 2018, 48.

<sup>40</sup> Si veda, *supra*, nota 13.

<sup>41</sup> Sull'impossibilità di estendere alle "nuove minoranze" le forme di tutela previste dalla Legge n. 482, P. CARETTI, A. CARDONE, *La Legge n. 482 del 1999: problemi applicativi ed esigenze di riforma*, in P. CARETTI, A. CARDONE (a cura di), *Lingue e diritti*, vol. II, *Lingua come fattore di integrazione politica e sociale. Minoranze storiche e nuove minoranze*, Accademia della Crusca, Firenze, 2014, 97, 106 e 109.

<sup>42</sup> C. GALBERSANINI, *La tutela delle nuove minoranze linguistiche: un'interpretazione evolutiva dell'art. 6 Cost.?*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014, 13, individua nei Comuni a maggiore concentrazione d'immigrati i soggetti più indicati ad intervenire sull'uso delle lingue immigrate nelle pubbliche amministrazioni.

<sup>43</sup> Su queste difficoltà, con riferimento, in generale, a tutte le "nuove minoranze", da ultimo, V. PIERGIGLI, *Costituzione italiana: art. 6*, cit., 128.

alcuni àmbiti, l'oggettiva impossibilità di farlo, come, ad esempio, con riguardo alla toponomastica.

Ciò rende preferibile, al fine della tutela dei diritti linguistici delle “nuove minoranze”, una seconda soluzione, consistente nell'adozione di una legge *ad hoc* (o di più leggi, una per ogni “nuova minoranza” o per gruppi di minoranze fra loro assimilabili), da modellare sulle specifiche esigenze delle lingue immigrate<sup>44</sup>. La Legge n. 482, infatti, non «esaurisce ogni forma di riconoscimento e sostegno del pluralismo linguistico» (Corte cost., sent. n. 88/2011), potendosi dunque adottare, nei confronti dei nuovi gruppi, autonomi interventi legislativi<sup>45</sup>.

Individuati gli idiomi immigrati cui destinare protezione – e, tra questi, quello cinese –, il legislatore dovrebbe definire i procedimenti necessari per la concreta attivazione dei diritti linguistici, da modulare in modo diverso da quanto previsto dall'art. 3 della Legge n. 482. Per la “zonizzazione”, in particolare, dovrebbe prevedersi che, a fronte di una richiesta avanzata da parte di soggetti qualificati (una frazione dei residenti o dei consiglieri del Comune o Città metropolitana), non sia necessaria, per il relativo perfezionamento, la deliberazione a maggioranza degli organi consiliari. Stante la difficoltà, per ragioni politiche contingenti, di soddisfare questa condizione nei confronti delle “nuove minoranze”, potrebbe infatti considerarsi sufficiente l'accertamento di alcune condizioni di fatto, quali il superamento di una certa consistenza numerica rispetto alla popolazione residente nel Comune o nella Città metropolitana, il che, nel caso del gruppo cinese, potrebbe indubbiamente favorirne l'accesso alla tutela, per lo meno in alcuni contesti quali Roma, Milano e Prato.

Con riguardo ai contenuti, il legislatore potrebbe estendere anche alle “nuove minoranze”, ove possibile, le garanzie già operanti per quelle storiche, ma dovrebbe altresì definirne di nuove, soprattutto con riguardo ad alcuni settori chiave per l'integrazione, a cominciare da quello scolastico<sup>46</sup>. Anche per i minori cinesi, che costituiscono una percentuale significativa degli appartenenti alla minoranza<sup>47</sup>, occorre infatti un ripensamento complessivo del sistema formativo finora offerto, che favorisca, oltre all'acquisizione della lingua della maggioranza<sup>48</sup>, l'insegnamento della lingua e della cultura d'origine.

---

<sup>44</sup> Su questa soluzione, G. TIBERI, S. NINATTI, *Lingua, normazione, inclusione sociale: quanto 'accessibile' è la lingua del legislatore?*, in P. BONETTI (a cura di), *L'uso della lingua*, cit., 130.

<sup>45</sup> Benché la cit. sentenza avesse ad oggetto una legge regionale del Friuli-Venezia Giulia a tutela di un'espressione linguistica locale (i «dialetti di origine veneta»), la dottrina ne ha colto subito le potenzialità anche nei confronti delle “nuove minoranze”: in questo senso, A. ANZON DEMMIG, *La Corte apre a «nuove» minoranze?*, in *Giur. cost.*, 2011, 1314.

<sup>46</sup> Cfr. F. BIONDI DAL MONTE, *La lingua come strumento di integrazione scolastica delle nuove minoranze tra prospettiva internazionale e diritto interno*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3, 2015, 6-18.

<sup>47</sup> Secondo i dati del cit. *Rapporto annuale*, l'incidenza dei minori sul totale dei Cinesi residenti è pari al 25,9% ed è superiore rispetto a quella registrata sul totale dei cittadini non comunitari (p. 23).

<sup>48</sup> Questa esigenza, fondamentale per l'integrazione di tutti gli immigrati, vale, ovviamente, anche per la minoranza cinese, tenuto altresì conto delle dinamiche relazionali verso l'esterno che hanno a lungo caratterizzato la stessa. Ancora in un recente passato, come ricorda S. GALLI, *Le Comunità cinesi in Italia*, cit., 93, molti degli immigrati giunti a partire dagli Anni Cinquanta si inserivano in comunità già organizzate, dedicandosi a mansioni lavorative per il cui svolgimento l'apprendimento della lingua italiana non costituiva una priorità; al di fuori degli “addetti” alle relazioni tra la comunità e l'esterno, la maggior parte dei nuovi immigrati poteva intrattenere quasi esclusivamente relazioni intracomunitarie che, tuttavia, li isolavano dalla società italiana ostacolandone l'integrazione. Questo modello organizzativo della comunità giustifica la ragione per cui, tra le comunità immigrate, gli appartenenti a quella cinese abbiano uno dei livelli più bassi di alfabetizzazione in lingua italiana: su questo dato, S. ANGELI, *La conservazione della lingua madre*, cit., 101 (sull'inversione di tendenza tra le nuove generazioni, tuttavia, v. anche, *infra*, Par. successivo). Questa condizione, oltre a frapponersi all'integrazione, ha avuto gravi riflessi sul piano culturale: come ricorda V. PEDONE, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Il vicino cinese*, cit., 12, proprio la limitata dipendenza dal contesto di arrivo, tale da rendere non necessari gli scambi con la popolazione

Ciò permetterebbe, sul piano individuale, il migliore apprendimento della lingua italiana e la trasmissione di quella d'origine come valore identitario<sup>49</sup> e, sul piano collettivo, l'educazione all'interculturalità. L'intervento normativo dovrebbe definire azioni flessibili e differenziate, da realizzare, anche sperimentando nuove modalità didattiche, attraverso la valorizzazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche ed il coinvolgimento degli enti locali, delle realtà associative degli stranieri e delle famiglie ed assicurando risorse umane e finanziarie capaci di superare il carattere episodico che ha spesso contraddistinto le azioni sul multilinguismo.

Rispetto all'uso pubblico delle lingue immigrate, la soluzione più funzionale alla parità di trattamento degli stranieri «nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso ai pubblici servizi» (art. 2, comma 5, TU dell'Immigrazione) dovrebbe individuarsi nell'adozione del criterio personale, che assicura al singolo l'esercizio dei propri diritti linguistici nell'intero territorio statale<sup>50</sup>. Questo criterio, almeno nella sua applicazione più garantistica, è però di per sé irrealizzabile, giacché imporrebbe di assicurare ovunque e ad ogni individuo il diritto di relazionarsi con ogni amministrazione utilizzando l'idioma nativo (e, nel caso dei Cinesi, finanche una delle moltissime varianti utilizzate nel Paese d'origine), in contrasto con l'esigenza del «buon andamento» sancita dall'art. 97 Cost. Ciò, tuttavia, non preclude l'introduzione di misure linguistiche a favore dei sinofoni, da realizzare affiancando alle garanzie modellate sullo schema territoriale almeno alcune fondate su quello personale, anche facendo ampio uso delle nuove tecnologie dell'informazione. Maggiore sostegno e diffusione, poi, meriterebbero le *good practices* sperimentate in alcune grandi città, quali l'apertura di sportelli che, attraverso l'impiego di personale madrelingua, già assicurano all'utenza cinese la possibilità d'interloquire con operatori sinofoni<sup>51</sup>.

Ancora, un ambito rispetto al quale un intervento legislativo *ad hoc* potrebbe esprimere le proprie potenzialità riguarda la dimensione culturale della lingua. Se già da tempo la relativa importanza è stata giustamente apprezzata per le minoranze storiche<sup>52</sup>, essa assume rilevanza anche nei confronti delle lingue immigrate, in quanto funzionale sia all'interiorizzazione del pluralismo linguistico quale valore collettivo<sup>53</sup> sia al riconoscimento sociale della lingua immigrata, favorendone l'uso da parte di chi ne è locutore. Questo risultato, implicante, anche nel caso della minoranza cinese, un serio potenziamento degli strumenti di mediazione interlinguistica ed interculturale<sup>54</sup>, potrebbe consolidare il senso di appartenenza delle giovani generazioni di Cinesi nati e cresciuti nel nostro Paese, favorendone l'identità sino-italiana, la c.d. "italianità col trattino"<sup>55</sup>. L'obiettivo in parola, perseguito fino all'inizio degli anni 2000, è stato più di recente indebolito da una diversa percezione della "cinesità", meno cosmopolita e più

---

residente, ha alimentato lo stereotipo della comunità cinese come ostinatamente ed orgogliosamente chiusa e la diffusione di pregiudizi difficili da sradicare.

<sup>49</sup> Su queste due finalità, ancora, B. BRANCATI, *L'insegnamento delle lingue*, cit., 6 ss.

<sup>50</sup> Sull'impraticabilità, in Italia, di forme di tutela personale, da ultimo, E. PALICI DI SUNI, *Immigrati come nuove minoranze?*, cit., 646.

<sup>51</sup> Su quest'azione promozionale degli enti locali, F. FURLAN, *L'uso delle lingue minoritarie nei rapporti delle persone con le pubbliche amministrazioni nelle Regioni ad autonomia ordinaria*, in P. BONETTI (a cura di), *L'uso della lingua*, cit., 500 ss.

<sup>52</sup> Si veda, *supra*, nota 9.

<sup>53</sup> Per A. Pizzorusso, *Minoranze e maggioranze*, cit., 201, «l'obiettivo delle misure di tutela delle lingue intese come beni culturali è anche quello di far capire a tutti che la propria lingua è soltanto una delle possibili forme di espressione e che essa non è né migliore né peggiore delle altre, incrementando così lo spirito di tolleranza e di comprensione fra i popoli».

<sup>54</sup> Sulla centralità di questi servizi, G. Tiberi, S. Ninatti, *Lingua*, cit., 126 s. e 132 s.

<sup>55</sup> L'espressione, coniata da M. Walzer, *What it means to be an American*, Marsilio, New York, 1992, per indicare l'identità di chi, pur cittadino statunitense, rivendica anche la propria origine africana od ispanica, è stata ripresa, rispetto al contesto italiano, da G. Tiberi, S. Ninatti, *Lingua*, cit., 125.



nazionalista<sup>56</sup>, ma, nell'ambito di innovative politiche d'integrazione, meriterebbe di essere perseguito con maggiore determinazione.

È altresì necessario ricordare come le misure di tutela a favore dei diritti linguistici della minoranza cinese potrebbero essere integrate con interventi delle Regioni e degli enti locali. Ciò sarebbe non solo del tutto coerente con l'assetto policentrico della Repubblica definito dall'art. 114 Cost. – che sollecita ogni articolazione territoriale all'adozione delle «apposite norme» ex art. 6 Cost. –, ma anche funzionale a valorizzare un ruolo che proprio gli enti territoriali hanno già saputo svolgere nei confronti delle minoranze storiche e, anche rispetto alla dimensione linguistica, degli immigrati<sup>57</sup>. Non mancano, nel caso della comunità cinese, interessanti progetti realizzati dagli enti locali più direttamente coinvolti, che, tuttavia, meriterebbero un maggiore impulso da parte di tutti i livelli di governo e, soprattutto, un adeguato sostegno economico.

### 5. Rilievi conclusivi

A prescindere dallo strumento normativo astrattamente più idoneo alla realizzazione di politiche inclusive, l'integrazione delle comunità cinesi in Italia implica un investimento di lungo termine, che muova da un'adeguata consapevolezza degli elementi che caratterizzano questo gruppo e dell'esigenza di superare i molti stereotipi che, ancora, ne condizionano la percezione da parte della maggioranza.

Come è stato recentemente sottolineato, gli appartenenti alla comunità cinese «sono spesso erroneamente considerati come portatori di una «diversità irriducibile»<sup>58</sup>. Essi sono diffusamente percepiti come «chiusi e impermeabili al più ampio contesto sociale» e, finanche, potenzialmente capaci di «costituire una minaccia per la popolazione autoctona, secondo la sindrome della cittadella assediata»<sup>59</sup>. Questo timore si è accentuato con l'aggravarsi della crisi economica dell'Occidente, foriera di un'accresciuta resistenza delle relative società verso il fenomeno migratorio nel suo complesso, acuita, nei confronti del gruppo in esame, dalla rapida ascesa come nuova potenza mondiale della Cina<sup>60</sup>, non sempre considerata come interlocutore affidabile ma, spesso, percepita come competitore poco trasparente e dal quale difendersi.

Questa percezione, tuttavia, trascura la complessità delle dinamiche esistenti in seno alla comunità cinese in Italia. I Cinesi presenti nel nostro Paese, infatti, per quanto profondamente legati alla Patria avita, alla cui crescita contribuiscono in modo rilevante<sup>61</sup>, oltre che alla lingua ed alla cultura d'origine, nella quale continuano a riconoscersi, costituiscono oggi una parte integrante della società italiana, a cui la legano profondi rapporti economici e d'affari, ma anche, sempre più spesso, d'amicizia e familiari<sup>62</sup>. Questa interazione è stata ulteriormente potenziata, a partire dall'inizio del secolo, dalle nuove generazioni, che, grazie alla diffusa acquisizione della lingua e della

---

<sup>56</sup> D. BRIGADOI COLOGNA, *I giovani cinesi d'Italia*, cit., 13, evidenzia come, contestualmente all'ascesa della Rpc come potenza globale, il problema dei giovani cinesi cresciuti in Italia non sia tanto quello di «come diventare più italiani, ma semmai di come gestire il senso di inadeguatezza e di colpa legato alla paura di “non essere abbastanza cinesi”».

<sup>57</sup> Cfr. L. PANZERI, *La questione linguistica*, cit., 1163 s.

<sup>58</sup> Così, S. BECUCCI, *Presentazione*, cit., 3.

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> Su quest'ultima dinamica, A. MARSDEN, *Imprenditoria cinese in Italia e processi di integrazione sociale*, in *Quad. Sociologia*, n. 57, 2011, 15.

<sup>61</sup> Sottolinea l'importanza di questo contributo, Y. QIU, *Cinesi d'oltremare e Sogno Cinese*, in *Mondo Cinese*, n. 3, 2017, 23 ss.

<sup>62</sup> Sulle trasformazioni in atto in seno alla comunità cinese e nei rapporti con la maggioranza italiana, D. BRIGADOI COLOGNA, *Editoriale*, in *Mondo Cinese*, n. 3, 2017, 7-10.

cultura italiane ed al rapido sviluppo delle proprie attività imprenditoriali, si sono rese protagoniste di un processo di «integrazione dal basso» assai fecondo<sup>63</sup>.

Quanto precede sollecita una riflessione sull'esigenza di accostarsi in modo più critico al tema delle "nuove minoranze", muovendo dal relativo accertamento come fenomeno sociale e, solo successivamente, da qualificare sul piano giuridico<sup>64</sup>. Soltanto contenendo il rischio d'«incapsulare le minoranze all'interno di categorie giuridiche predefinite ed eteroimposte»<sup>65</sup>, è infatti possibile definire misure di tutela adeguate ai caratteri differenziali di ciascun gruppo ed equilibrate rispetto ai molteplici interessi contrapposti, da bilanciare in conformità al canone della ragionevolezza<sup>66</sup>. A tal fine, occorre però interiorizzare tutte le minoranze e, tra queste, quella cinese, quali «segmenti sui quali ricostruire un'identità di Stato pluralista»<sup>67</sup> ai quali riconoscere pari dignità costituzionale<sup>68</sup>, superare la percezione di "eccezionalità" dei problemi di cui i gruppi immigrati sono portatori, facendo normale applicazione dei principi fondamentali in tema di libertà e di eguaglianza<sup>69</sup>, e, soprattutto, evitare ogni atteggiamento assimilazionista a favore di un approccio che, pur senza rinunciare alla pretesa che l'immigrato apprenda la lingua ufficiale, riconosca questa diversità come valore.

Nonostante l'indubbia complessità della «sfida delle differenze»<sup>70</sup>, il confronto con la comunità cinese potrà costituire una fonte di arricchimento anche per la maggioranza, la quale potrebbe trarre risorse utili sia al proprio progresso civile e culturale sia, in una realtà ormai globalizzata, sul piano economico<sup>71</sup>. Ciò richiede la profusione di un impegno costante, che permetta l'interiorizzazione dei Cinesi "d'oltremare" presenti in Italia non come semplici migranti o, peggio, come migranti che non si integrano, ma come componenti di una comunità ormai storicamente radicata, meritevole di esprimere appieno la propria identità sino-italiana.

---

<sup>63</sup> Ivi, 18-19, ove, in particolare, si rileva la contraddizione esistente tra politiche nazionali sull'immigrazione tendenti ad esaltare la divisione tra cittadini ed immigrati, da un lato e, dall'altro, «lo sviluppo dal basso di una crescente integrazione sociale», nella quale «le divisioni etniche tendono ad affievolirsi, in un processo di reciproco avvicinamento veicolato dalle relazioni economiche» che quotidianamente intercorrono tra Italiani e Cinesi. Sul contributo delle seconde generazioni cfr. altresì L. HU, *Italian Born Chinese: il ruolo delle seconde generazioni cinesi nella società italiana*, in *Mondo Cinese*, n. 3, 2017, 83 ss.

<sup>64</sup> R. TONIATTI, *Minoranze, diritti delle*, in *Enc. sc. soc.*, vol. V, Ist. Enc. it., Roma, 1996, 702.

<sup>65</sup> Così, F. PALERMO, *Le sfide del diritto delle minoranze in ambito internazionale e il ruolo dell'UE, con particolare riferimento all'iniziativa Minority SafePack*, in R. TONIATTI (a cura di), *Le minoranze linguistiche nell'Unione Europea. Le prospettive di nuovi strumenti di tutela e promozione*, Lia eBooks, Trento, 2019, 49.

<sup>66</sup> Già invocava questo canone, rispetto alla definizione del *quantum* di tutela eventualmente accordabile agli immigrati, L. MELICA, *Lo straniero extracomunitario*, cit., 157 s. Sull'esigenza di una costante ricerca di equilibrio tra interessi contrapposti nelle società multiculturali, altresì, A. MORRONE, *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*, in *Quad. cost.*, 2015, spec. 314-317.

<sup>67</sup> Così, E. ROSSI, *Minoranze etnico-linguistiche (voce per un'enciclopedia)*, in *Arch. giur. Serafini*, 1993, 271.

<sup>68</sup> Sull'acquisizione di piena visibilità di ogni identità culturale quale obiettivo delle società multiculturali, E. Ceccherini, *Multiculturalismo*, in *Dig. disc. pubbl.*, *Aggiornamento*, vol. II, Utet, Torino, 2008, 489.

<sup>69</sup> In questo senso, V. ANGIOLINI, *Diritto costituzionale e società multiculturali*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2015, 41 s.

<sup>70</sup> Così, F. PALERMO, *Internazionalizzazione del diritto costituzionale e costituzionalizzazione del diritto internazionale delle differenze*, in M. CERMEL (a cura di), *Le minoranze etnico-linguistiche in Europa tra Stato nazionale e cittadinanza democratica*, Cedam, Padova, 2009, 112.

<sup>71</sup> Sull'incidenza delle dinamiche d'internazionalizzazione e globalizzazione sul privilegio acquisito dall'inglese quale lingua "economicamente" più forte, da ultimo, V. PIERGIGLI, *Costituzione italiana: articolo 6*, cit., 119; questa stessa dinamica, tuttavia, è destinata a riproporsi anche nel caso del cinese parallelamente alla crescita economica della Cina e, in prospettiva, al potenziamento delle nuove rotte commerciali, quali la "via della seta".

*L'estensione della tutela delle minoranze linguistiche storiche alle altre minoranze:  
un'ipotesi di lavoro*

*Emanuele Rossi*

1. I rilievi che precedono, oltre all'esigenza di un'interpretazione evolutiva dell'art. 6 Cost. – di recente definito, con efficacia, un «cantiere sempre aperto» – sollecitano, operativamente, un esame delle modalità attraverso le quali procedere, nei confronti della minoranza cinese, alla garanzia dei diritti linguistici “di terza specie”.

1. L'odierna giornata di studio, della cui organizzazione siamo profondamente grati alla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento – e in particolare al prof. Roberto Toniatti nella sua qualità di responsabile scientifico dell'incontro di oggi –, al Laboratorio di Innovazione istituzionale per l'Autonomia integrale e all'Istitut cultural ladin, è stata assai proficua e ritengo particolarmente utile nello sviluppo degli studi scientifici – e in specie giuridici – sulle minoranze. Sono onorato di essere stato chiamato a formulare alcune riflessioni conclusive: e in questa circostanza non posso non ricordare il mio ma – penso di poter dire – anche il nostro comune Maestro Alessandro Pizzorusso, che al tema delle minoranze linguistiche ha dedicato scritti di importanza fondamentale per gli sviluppi della conoscenza e dell'attuazione del disposto costituzionale. Il suo insegnamento, sia scientifico che culturale a tutto tondo, è fonte di ispirazione per le nostre riflessioni, e la particolare vicinanza alla minoranza ladina è ulteriore motivo per sentirlo vicino e presente nella odierna giornata di studi.

Merito dell'incontro di oggi, e di chi lo ha pensato, è stato l'obiettivo che lo ha ispirato, tendente non soltanto a “fare il punto” della situazione regolatoria o a dare conto degli sviluppi del dibattito in materia: oltre a ciò, infatti, il senso del seminario è stato di verificare un'ipotesi di lavoro che potrebbe avere importanti conseguenze anche sul piano dei rapporti sociali e delle scelte istituzionali.

Tale ipotesi è stata ben illustrata da Roberto Toniatti nella ricca e articolata Presentazione, e possiamo così sintetizzarla. Considerato che la tutela delle minoranze è non soltanto un principio fondamentale della Costituzione italiana, ma anche parte integrante di quei principi generali dell'ordinamento dell'Unione europea che contribuiscono all'European mainstream constitutionalism (e pertanto elementi costitutivi del patrimonio delle tradizioni costituzionali comuni degli stati membri), essa deve considerarsi riservata alle c.d. minoranze storiche (che possono essere regolamentate – come ad esempio quella tedesca o ladina – o non regolamentate – come ad esempio i Rom, i Sinti e i Carminati), oppure può e deve essere riferita anche alle comunità di nuovo insediamento? Detto in altro modo, è possibile estendere il regime giuridico garantito alle minoranze storiche a quelle che Toniatti ha definito le altre minoranze?

Su questa ipotesi di lavoro si sono confrontati i diversi relatori, analizzando il tema sia in prospettiva generale che relativamente ad alcuni casi specifici “di studio”: in particolare è stata esaminata la possibilità di considerare come altre minoranze quella costituita dalla comunità dei cinesi residenti in Italia (nel contributo di Lino Panzeri) e quella dei Rom e dei Sinti (nella relazione di Valeria Piergigli).

La risposta alla domanda posta richiede, come è emerso dal confronto, la considerazione di due problemi preliminari: in primo luogo, la definizione del regime giuridico delle minoranze storiche, al fine di valutare se e come esso sia estensibile oltre la cerchia delle minoranze attualmente riconosciute; in secondo luogo, cosa intendiamo per altre minoranze”.

2. Per quanto riguarda il primo punto, occorre ricordare come la tutela delle minoranze tendenzialmente permanenti (come ci ha insegnato a qualificarle Alessandro Pizzorusso) si affermi storicamente nell'ambito del diritto internazionale, e solo successivamente anche nel diritto statale: così è avvenuto anche nel nostro Paese, nel quale il regime giuridico delle minoranze è determinato da atti normativi (anche di soft law) di diritto internazionale (tra i quali possiamo ascrivere anche quelli dell'Unione europea) e di diritto interno. Dal complesso di tale normativa, si ricava tuttavia come sia impossibile definire un regime giuridico unico per tutte le minoranze: limitandosi al diritto interno, sappiamo bene che diversa è la tutela che viene garantita alle minoranze riconosciute negli statuti speciali di autonomia regionale da quella prevista per le altre minoranze dalla legge n. 15 dicembre 1999 n. 482 (che sono, lo ricordo, quelle albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate, quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo: con esclusione quindi di altre, tra i quali i rom e i sinti, che pure erano state presenti al dibattito parlamentare, come ricorda Valeria Piergigli). Nondimeno, e nonostante tale obiettivo stato di fatto, dobbiamo ricordare che il nostro ordinamento costituzionale ci impone di garantire il principio di eguaglianza ("senza distinzioni di lingua") e la parità di trattamento non soltanto nelle relazioni tra individui ma anche tra formazioni sociali: e che ciò deve essere realizzato alla luce del canone di ragionevolezza che impone, come noto, di regolare in modo analogo situazioni analoghe e in modo diverso situazioni diverse. Quindi, in relazione alla domanda da cui abbiamo preso le mosse, il senso del ragionamento non è nel senso di prevedere sic et simpliciter un'estensione di una disciplina (che, come si è detto, non è unitaria) a fattispecie ulteriori rispetto a quelle per cui è attualmente prevista, bensì nel senso di comprendere se anche le altre minoranze debbano essere considerate a pieno titolo come minoranze linguistiche, in quanto tali destinatarie di un regime giuridico di tutela da applicare secondo il canone di ragionevolezza. E mi pare che tutti abbiano condiviso tale prospettiva.

Per quanto invece riguarda il secondo punto, occorre chiarire cosa si intende con il riferimento alle altre minoranze: il che presuppone un chiarimento preliminare su cosa si intenda per minoranze. Bene conosciamo infatti come la ricostruzione della nozione (non soltanto giuridica) di minoranza sia sempre stata operazione complessa, risultando il concetto quasi sfuggente: esso presuppone in primo luogo un elemento di relazione/raffronto, considerato che una minoranza si definisce come tale in relazione a uno o più gruppi maggioritari. È evidente come ciò richiami tematiche complesse, di relazione tra orientamenti (ritenuti o effettivi) maggioritari e quelli minoritari, con la conseguente disciplina giuridica da garantire a entrambi: forte è l'analogia con il tema dell'obiezione di coscienza (richiamata al riguardo da Cinzia Picciocchi), anch'esso presupponente una relazione tra decisione maggioritaria (quella fatta propria e imposta dalla legge) e possibilità riconosciuta a chi in essa non si riconosca di manifestare la propria contrarietà e perciò la propria obiezione, ottenendo un'area di esenzione.

Anche per queste ragioni (sebbene non soltanto per esse), la nozione di minoranza risulta per sua stessa natura fluida e in divenire, in quanto dipendente – nel suo contenuto, ma anche nella sua dimensione ontologica – dall'evoluzione storica, sociale, culturale degli ordinamenti giuridici e dei contesti che ne sono a fondamento. Né a ciò ha posto soluzione il diritto internazionale, nel quale una definizione unanimemente condivisa di minoranza (nazionale, etnica, linguistica, religiosa) è assente, sebbene un gran numero di strumenti, sia di hard-law che di soft-law, sia rivolto oggi alla protezione dei diritti degli appartenenti alle minoranze. E tuttavia tale mancanza di una definizione unanimemente accolta ha giustificazioni evidenti: come rilevava qualche anno fa Pizzorusso, "mentre da molti punti di vista sarebbe utile adottare una nozione valida per qualunque tempo e per qualunque luogo, da altri punti di vista non si può non tenere conto dell'evoluzione storica dei

problemi che vengono qui in considerazione e delle forti differenze che presentano nelle varie aree geografiche”. Ciò mette dunque alla prova il giurista, cui spetta il compito di leggere la realtà e di favorire l’evoluzione delle norme giuridiche alla luce dei principi costituzionali, dando quindi inquadramento e prospettive regolatorie a fenomeni nuovi e in continuo divenire.

Peraltro, l’assenza di una nozione unitaria e unanimemente condivisa ha giocato, e può giocare, a favore di un adattamento delle forme di tutela a realtà diverse e magari sconosciute al momento in cui la regolazione normativa si è prodotta. Significativo mi pare quanto sottolineava qualche anno fa Sergio Bartole nel commentare la Convenzione quadro del Consiglio d’Europa per la protezione delle minoranze nazionali adottata nel novembre del 1994: in quella circostanza, ritiene Bartole, la scelta di articolare la Convenzione in una serie di principi direttivi a struttura aperta e capaci di una molteplicità di attuazioni ha consentito alla stessa “di presentarsi come uno strumento atto a coprire le situazioni minoritarie più diverse”.

Nella fluidità del concetto appena indicata, vi è tuttavia un elemento che deve essere considerato: ovvero la qualificazione come minoranze linguistiche, secondo il dettato dell’art. 6 Cost. nonché delle altre fonti di diritto internazionale cui si è fatto generico riferimento. L’aspetto linguistico non può ovviamente essere eluso (la Corte costituzionale lo ha definito “un elemento [...] di importanza basilare”): di esso va sottolineato non soltanto l’elemento di doverosità rispetto alla necessità di garantire il rispetto delle disposizioni normative (e costituzionali in specie), ma anche il suo profondo significato sociale e culturale. Esso infatti impone di considerare la lingua come bene culturale (che quindi, come ci ha ricordato Lino Panzeri, ha fondamento nell’art. 9 Cost.), da riferire in quanto tale non soltanto a molti dei patrimoni linguistici storici, ma anche a quella espressione di fenomeni migratori. Ma, ancor più a fondo, detto riferimento individua nella lingua – quale veicolo per mezzo del quale le persone elaborano e comunicano il proprio pensiero e, in certa misura almeno, anche i propri sentimenti – un elemento essenziale per lo sviluppo della persona e quindi per la realizzazione della propria dignità: ragione per cui, come ha rilevato Francesca Biondi Dal Monte, la lingua deve costituire oggetto di percorsi educativi, in diretta e stretta connessione con l’effettività del diritto all’istruzione. Ed allora la dimensione linguistica non può essere disgiunta dalla dimensione comunitaria: e non è un caso che il nostro costituente abbia non soltanto individuato, all’art. 6, le minoranze linguistiche come le prime formazioni sociali cui dedicare specifica tutela, ma le abbia altresì riconosciute all’interno dei “Principi fondamentali”: un riconoscimento che le stesse dividono con le (sole) confessioni religiose.

Per questa ragione merita forse di essere considerata criticamente l’enfasi (peraltro nel complesso condivisibile) con cui la recente sentenza della Corte costituzionale n. 81/2018 sembra voler estendere la portata garantista del principio di cui all’art. 6 Cost.: in essa si legge che “la tutela delle minoranze linguistiche di cui all’art. 6 Cost. è considerata espressione paradigmatica di una più ampia e articolata garanzia delle identità e del pluralismo culturale, i cui principi debbono ritenersi applicabili a tutte le minoranze, siano esse religiose, etniche o nazionali, oltre che linguistiche”. D’accordo senz’altro nel ritenere che la garanzia del pluralismo culturale deve estendersi a tutti i tipi di minoranze: purchè ciò non significhi, alla luce del canone di ragionevolezza sopra richiamato, che ciò si traduca in indifferenza dell’elemento qualificatorio per il quale si determina la situazione minoritaria.

In definitiva, dunque, l’elemento che accomuna tutte le minoranze linguistiche (quelle storiche come le altre) deve ritenersi prevalente sulle differenze che ne caratterizzano le diverse espressioni: il che significa, sul piano della garanzia giuridica da assicurare ad

esse, che le eccezioni al principio di parità di tutela devono essere giustificate e ragionevolmente sostenute.

3. Fatte queste premesse, provo a rispondere alla domanda generale posta da Toniatti, anche alla luce delle considerazioni emerse nei vari interventi odierni.

Con riguardo all'an della stessa (se cioè sia possibile estendere il regime giuridico delle minoranze storiche alle altre minoranze) occorre considerare le finalità della tutela costituzionale delle minoranze linguistiche, per valutare se queste possano essere comuni anche a soggetti diversi dalle minoranze storiche.

In primo luogo, la tutela delle minoranze è indubbiamente finalizzata, sia nell'ordinamento costituzionale italiano come in quello internazionale, alla garanzia dei diritti delle persone che ne fanno parte: le minoranze costituiscono infatti elementi fondamentali per la tutela della libertà di pensiero e di espressione di ciascuno, consentendo agli appartenenti ai gruppi minoritari "di mantenere e rafforzare i legami culturali, linguistici e storici che li accomunano" (E. Palici di Suni, 18). In tal senso, la tutela del pluralismo linguistico costituisce parte del più generale principio pluralistico, contribuendo al formarsi nel contesto comunitario di un'*affectio societatis*, tale da consentire a chi appartiene ad una minoranza di accettare le decisioni e i costumi della maggioranza, e alla maggioranza di consentire agli altri di sostenere le proprie posizioni (A. Pizzorusso, 43).

In secondo luogo, come detto, la tutela delle minoranze linguistiche mira a salvaguardare la lingua come patrimonio culturale, come ben indicato dall'art. 1 della legge n. 482/1999: "La Repubblica, che valorizza il patrimonio linguistico e culturale della lingua italiana, promuove altresì la valorizzazione delle lingue e delle culture tutelate dalla presente legge". A tal fine un ruolo fondamentale compete al sistema scolastico: ed opportunamente le "Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri", adottate dal Ministero dell'Istruzione nel febbraio 2014, riconoscono il valore del plurilinguismo nella scuola, promuovendo – come ricorda Biondi Dal Monte – anche l'insegnamento delle lingue non europee diffuse tra gli studenti mediante corsi di insegnamento aperti agli alunni madrelingua e a quelli italiani.

Questa seconda dimensione aiuta a valorizzare la dimensione collettiva della tutela minoritaria, resa ancor più evidente dalle motivazioni poste a sostegno della richiamata Convenzione quadro del Consiglio d'Europa del 1995, nelle cui Premesse si sottolinea come le ragioni che inducono a siffatta protezione consistono nella convinzione che "la protezione delle minoranze nazionali è essenziale alla stabilità, alla sicurezza democratica ed alla pace del continente"; che "la creazione di un clima di tolleranza e di dialogo è necessaria per permettere alla diversità culturale di essere una fonte, oltre che un fattore, non di divisione, ma di arricchimento per ogni società"; ed infine che "lo sviluppo di una Europa tollerante e prospera non dipende solo dalla cooperazione tra Stati ma si fonda anche su di una cooperazione transfrontaliera tra collettività locali e regionali rispettose della costituzione e dell'integrità territoriale di ogni Stato". Obiettivi che rendono evidente come la tutela delle minoranze sia finalizzata, forse prioritariamente, alla realizzazione di una coesione sociale quale presupposto per una corretta convivenza civile, nella consapevolezza, ancora esplicitata nelle medesime Premesse, "che una società pluralistica e veramente democratica deve non solo rispettare l'identità etnica, culturale, linguistica e religiosa di ogni persona appartenente ad una minoranza nazionale, ma anche creare delle condizioni adatte a permettere di esprimere, di preservare e di sviluppare questa identità". E ciò vale anche per la Costituzione italiana, considerando che l'art. 6, come hanno ricordato Toniatti e Ilenia Ruggiu, è stato posto dal costituente tra i principi fondamentali e non tra i diritti, per sottolineare "che la diversità linguistica

fa parte del modo di essere della Repubblica in quanto espressione del pluralismo democratico”.

In sostanza, dunque, la tutela delle minoranze si giustifica ed è necessaria non soltanto per garantire diritti ai singoli individui che ne fanno parte, quanto anche per consolidare il contesto sociale in termini di sicurezza, di pace, di sviluppo culturale attraverso l’apporto delle diverse identità: in tal senso, come anche ha sottolineato Ruggiu, la diversità linguistica non riguarda soltanto la tutela dei gruppi vulnerabili, ma mira piuttosto a valorizzare “un’idea di diversità linguistica e culturale come bene pubblico, anche della maggioranza” (come si ricava anche dalla formulazione dell’art. 22 della Carta dei diritti fondamentali UE). Mi pare che la qualifica di “bene pubblico” debba forse meglio intendersi come bene comune (nel senso proposto da M. Hardt - A. Negri, 2010, 8) in quanto bene culturale: in ogni caso, si comprende come le finalità delle minoranze siano quelle proprie di tutte le formazioni sociali, vale a dire di favorire la socialità della persona mediante la partecipazione a un sistema di comunità intermedie, nelle quali l’individuo sviluppa la propria dimensione solidaristica fino a raggiungere il livello generale (la società complessivamente intesa, e quindi lo Stato-persona). Ciò presuppone ovviamente che le minoranze si sforzino di realizzare detta funzione, e che quindi si concepiscano come palestre di socialità e di solidarietà: opportunamente ricordava oggi il Direttore dell’Istituto culturale ladin Fabio Chiocchetti come sia necessario richiamare tutte le minoranze, sia quelle storiche come le altre, a vivere la dimensione della solidarietà sia al proprio interno come al proprio esterno. Aggiungerei: al fine di evitare che la solidarietà verso i “vicini” si combini con un atteggiamento di ostilità verso i “lontani” (in altra sede ho riflettuto su questa dimensione “escludente” della solidarietà). Possiamo dire, in conclusione di questa parte, che se da un lato la tutela delle minoranze continua a mantenere un significato contrappositivo rispetto ad istanze nazionalistiche (come ricorda Roberta Medda-Windischer, “a crucial issue in discussing minority protection is that the claims of minorities — old and new minorities alike — are often perceived as a challenge and antagonistic to the traditional model of homogeneous nation states”), tuttavia essa oggi sembra rilevare piuttosto nella dimensione del pluralismo e del multiculturalismo – o forse meglio dell’interculturalismo (cfr. P. Consorti, 2013; S. Hasanaj, 2018) – come caratteristiche comuni ed indefettibili degli Stati.

Tutto ciò induce a rispondere affermativamente alla domanda iniziale: il complesso delle motivazioni addotte a sostegno della necessità di tutelare le minoranze linguistiche vale sicuramente oltre il confine delle minoranze storiche, e investe tutte le realtà minoritarie. Una diversa conclusione non soltanto vanificherebbe le ragioni a sostegno della tutela delle prime, ma rischierebbe di porsi in contrasto con il principio di eguaglianza sancito dall’art. 3 Cost. (come pure del principio sancito dall’art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea): né varrebbe sostenere che un fattore discriminante possa essere determinato dal possesso della cittadinanza intesa come status. Contro tale impostazione stanno sia la considerazione che le ragioni legate alla coesione sociale valgono con riguardo a tutti coloro che condividono una condizione di “cittadinanza sociale” o “attiva” ( “costruita più che sul legame etnico della nascita, sull’apporto dato allo sviluppo dei valori civili della comunità dove il soggetto viene a svolgere la propria vita e a esercitare il proprio lavoro”, come sottolinea Enzo Cheli), sia in quanto “i diritti che la Costituzione proclama inviolabili spettano ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani” (come affermato nella celebre sentenza n. 105/2001 della Corte costituzionale). E peraltro, occorre ricordare, sia il Patto internazionale sui diritti politici e civili adottato nell’ambito delle Nazioni unite nel 1994 che la richiamata Convenzione quadro del Consiglio d’Europa del 1995 non presuppongono, neppure implicitamente, il possesso della cittadinanza dello Stato di residenza come requisito necessario per godere della tutela minoritaria: tanto che, alla

luce di tali documenti, Giorgio Conetti già vent'anni fa riteneva che “non vi è motivo di distinguere tra “vecchie” o “nuove” minoranze, queste ultime non autoctone ma risultanti da flussi migratori, anche recenti, che si sono concretati in stabili insediamenti di stranieri, per lo più ammessi e legalmente residenti per ragioni di lavoro” (G. Conetti, 75).

4. Se dunque sull'an mi pare che la risposta al quesito iniziale debba essere affermativa, dobbiamo cercare di comprendere il quomodo di tale necessaria tutela. E per affrontare quest'aspetto dobbiamo articolare il discorso su due piani.

Il primo è quello della disciplina legislativa (e ovviamente mi riferisco prioritariamente alla dimensione interna). Si è discusso, al riguardo, nel corso del nostro incontro, se debba preferirsi una soluzione di carattere generale, valida ed applicabile per tutte le minoranze, oppure una disciplina di carattere speciale, tendente a tutelare le singole espressioni minoritarie in considerazione delle specifiche esigenze di ciascuna.

Che possa essere sufficiente la prima opzione mi sentirei di escluderlo, in quanto “ogni meccanicistica applicazione di regole uniformi, senza un'adeguata conoscenza “fattuale” del fenomeno minoritario e delle esigenze che esso esprime, (è) destinata a fallire”, come sostenuto già da Pizzorusso, il quale riteneva al contrario necessarie “soluzioni normative differenziate ed adeguate alle esigenze di ciascuna comunità”.

Peraltro, neppure una disciplina “caso per caso” può ritenersi adeguata: sia, potremmo dire, in considerazione del principio d'eguaglianza, come anche per la evidente limitatezza di un intervento normativo che pretenda di “inseguire” ogni nuovo fenomeno minoritario: ragioni che inducono a valutare positivamente l'approvazione di una legge generale (quale è stata la legge n. 482 del 1999), quale necessaria attuazione dell'art. 6 Cost.

Di conseguenza, ritengo che la logica per una corretta regolazione del fenomeno dovrebbe muoversi non nella prospettiva dell'aut aut relativamente all'alternativa sopra posta, bensì in quella dell'et et: un modello integrato, nel quale alla disciplina di “diritto comune” applicabile ad ogni minoranza linguistica che venga ritenuta tale si combini una disciplina di carattere speciale (nel rispetto del canone di ragionevolezza) che valorizzi le specifiche realtà minoritarie in relazione alle rispettive esigenze e al grado di radicamento nelle realtà territoriali di insediamento: in tal senso va l'indicazione qui espressa da Panzeri, che auspica l'adozione “di una legge ad hoc (o di più leggi, una per ogni “nuova minoranza” o per gruppi di minoranze fra loro assimilabili), da modellare sulle specifiche esigenze delle lingue immigrate”.

Mi pare che si tratti della medesima logica da ritenersi applicabile (ed è stata applicata, pur con i limiti di una legge generale “sui culti ammessi” che risale al 1929 e che mai si è riusciti a modificare, malgrado molti tentativi) nella regolazione delle confessioni religiose: che il nostro ordinamento disciplina singolarmente attraverso lo strumento dell'intesa, al contempo ritenuto insufficiente (o addirittura discriminatorio) per quelle confessioni che da un sistema di tipo bilaterale sono escluse (e che quindi considerano quegli accordi come limitativi della propria libertà religiosa). Anche la Corte costituzionale lo ha ripetutamente sostenuto (“altro è la libertà religiosa, garantita a tutti senza distinzioni, altro è il regime pattizio”): e come ha sostenuto Giuliano Amato, una (nuova) legge generale sulla libertà religiosa deve costituire “la cornice necessaria per dare a concordato e intese il senso di un sistema coerente, non leggibile in chiave parcellizzata e corporativa”.

Credo che queste considerazioni possano applicarsi anche alla tutela delle minoranze linguistiche (come in questa sede ha rilevato anche Picocchi): nel senso che misure legislative che disciplinino le singole espressioni minoritarie, in ragione delle specificità di ciascuna, sono sicuramente necessarie, ma nel contesto di una legge generale che detti garanzie per tutte le minoranze, evitando disparità di trattamento irragionevoli.



Seguendo questa linea, si rende opportuno prioritariamente un intervento legislativo finalizzato ad estendere la portata normativa della legge n. 482 del 1999, come più volte è stato auspicato nel corso del nostro incontro: un intervento per il quale sono tuttavia evidenti le difficoltà in questo particolare momento politico, come si dirà, ma che nondimeno deve essere sollecitato da parte della riflessione giuridica.

Ma non possiamo ritenere che un intervento legislativo possa considerarsi pienamente soddisfacente: l'altro piano che deve essere considerato, nella prospettiva di una adeguata tutela delle minoranze altre, è quello delle politiche, le quali possono esser supportate e indotte da previsioni normative di rango primario, ma che richiedono interventi ed azioni anche di natura amministrativa. E ciò in quanto il compito della Repubblica (nelle sue diverse articolazioni) non è soltanto di riconoscere e tutelare, come ci ha ricordato Toniatti, ma anche di promuovere, al fine di realizzare gli obiettivi ("di primo acchito antitetici e sicuramente ambiziosi", come li definisce Piergigli) dell'inserimento sociale da un lato e della salvaguardia delle identità culturali dall'altro. Il che richiede di operare sia per evitare disparità irragionevoli, che anche al fine di valorizzare le differenze. In tale prospettiva, non può non rilevarsi il ruolo che le Regioni possono svolgere nel contesto ordinamentale italiano (come è stato più volte rilevato nel corso del nostro incontro), perché è proprio nel livello territoriale di competenza dell'ente regionale che possono essere promosse le minoranze, perlopiù stanziate in ambiti territoriali ristretti e comunque interni a quello regionale.

Come abbiamo visto, sono stati numerosi gli interventi, anche sul piano normativo, che le regioni hanno adottato nel corso degli anni, e che hanno dimostrato una capacità di innovazione ed anche una voglia di sperimentazione di modalità di integrazione, proprio in relazione alle minoranze altre: si tratta di fare un bilancio serio di tali interventi e valutare come è possibile valorizzare le best practices sia nelle altre regioni che sul piano nazionale.

5. L'ultimo aspetto cui vorrei dedicare un cenno riguarda le possibili vie da seguire per giungere all'obiettivo inizialmente indicato. Dai diversi interventi del nostro incontro sono emerse almeno tre prospettive possibili da considerare.

La prima riguarda la necessità di promuovere un'azione politica finalizzata ad una piena attuazione dell'art. 6 Cost. e delle numerose previsioni contenute negli atti di diritto internazionale più volte richiamati. Se infatti sappiamo che la più volte richiamata Convenzione-quadro del Consiglio d'Europa è stata ratificata nell'ordinamento italiano con la legge n. 302/1997, resta ad oggi non ancora ratificata dal nostro Paese la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie firmata nel 2000: la quale, come ricorda Piergigli, offre tutela anche alle lingue non circoscritte ad aree geograficamente delimitabili.

Tale operazione politica dovrebbe essere supportata dalla convinzione che la tutela minoritaria non costituisce interesse esclusivo delle diverse minoranze esistenti (o richiedenti tutela), ma riguarda il contesto generale, e quindi l'interesse della stessa maggioranza, come nei nostri lavori ha sottolineato Francesco Palermo. Per questo occorre che la collettività nel suo insieme si faccia carico di questa esigenza (come ha ricordato Medda-Windischer), magari sulla spinta di sollecitazioni provenienti dalle stesse minoranze richiedenti tutela.

La seconda prospettiva, in certa misura connessa alla precedente, riguarda l'opportunità/necessità di un soggetto di "rappresentanza" delle singole minoranze linguistiche altre, che possa configurarsi come riconosciuto portatore di interessi. Il pensiero va indubbiamente all'esperienza di alcune minoranze storiche, ed al ruolo svolto da partiti politici di raccolta e di "rappresentanza" delle stesse (si pensi al caso della Südtiroler Volkspartei per la minoranza tedesca o a quello della l'Union Valdôtaine per

la minoranza francofona in Valle d'Aosta). Peraltro, ciò è coerente con la stessa origine storica dei partiti politici quali strumenti di tutela dei gruppi minoritari (non soltanto linguistici), come dimostrano le esperienze dei partiti socialisti e laburisti e di quelli legate alle concezioni cristiane.

Oggi, come ben sappiamo, la prospettiva appare molto diversa: sia con riguardo alle ragioni che portano alla costituzione di nuovi partiti che in relazione alle modalità di organizzazione delle formazioni sociali (che sempre più rifiutano il modello partitico ed anzi tendono a differenziarsene). E nondimeno l'esigenza indicata rimane, ed essa può trovare forme espressive diverse da quelle proprie del "partito politico": in tal senso può essere opportuno riflettere sulla prospettiva qui indicata da Luca Gori e aperta dalla riforma del Terzo settore, avviata con l'approvazione della legge 6 giugno 2016 n. 106. Deve infatti essere ricordato che, ai sensi dell'art. 5 del decreto legislativo 3 luglio 2017 n. 117, nell'elenco delle attività di interesse generale che un ente del Terzo settore può svolgere per perseguire le finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale indicate nella legge sono ricompresi gli "interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale" (come specificati dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, il quale precisa che "la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale concorrono a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura": riferimenti che per quanto detto ben si attagliano alle funzioni delle minoranze linguistiche), ma anche l'"organizzazione e gestione di attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale", nonché la "promozione e la tutela dei diritti umani, civili, sociali e politici". In sostanza, mi pare che vi sia ampio spazio per uno o più enti del Terzo settore che si prendano carico della tutela del patrimonio linguistico e culturale di una minoranza, e che in quanto tali possano candidarsi a essere interlocutore delle pubbliche amministrazioni per la salvaguardia delle relative identità: svolgendo così anche un ruolo politico di promozione per l'adozione di politiche pubbliche.

Tutto questo richiede però, ed è questo l'ultimo punto che vorrei sottolineare, una profonda azione culturale, tanto più necessaria quanto difficili sembrano, sotto quest'aspetto, i tempi attuali. Se infatti avvertiamo come nella presente fase storica i diritti delle persone immigrate non costituiscano certo una priorità politica (per usare un eufemismo), ed anzi emergano prevalenti atteggiamenti di pregiudizio sociale e di allarme per la salvaguardia dell'ordine pubblico (che conducono, come rileva Piergigli, al timore da parte degli amministratori di perdere consenso elettorale), immaginare in tale contesto un'estensione delle garanzie a vantaggio di minoranze composte da stranieri ovvero da cittadini italiani appartenenti alle popolazioni rom e sinti, sembra un'operazione non soltanto contro-corrente, ma che richiede anche una buona dose di utopia. Giustamente Piciocchi ha sottolineato come "l'attitudine dei cittadini nei confronti delle istanze correlate a culture non maggioritarie è di fondamentale importanza (...) e la società civile svolge un ruolo cruciale, che è lontano dai "fossati" ideologici, spesso prospettati in ambito politico, che sembrano aprirsi e sfociare in conflitti insanabili in occasione delle richieste di riconoscimento più o meno controverse". Ciò deve tradursi, come ha rilevato Ilenia Ruggiu, nel superamento dell'indifferenza verso le differenze, e nella definitiva sconfitta di antichi e sempre vivi pregiudizi nei confronti di alcune minoranze (come sottolinea Francesco Palermo riferendosi ai Rom e ai Sinti): se ciò non si realizza, difficilmente potremmo avere cambiamenti prima nella legislazione e poi nella prassi. Come ancora ci ha insegnato Alessandro Pizzorusso, "nessuna misura di tutela linguistica, come del resto nessuna misura giuridica che venga adottata in relazione a qualsiasi altro tipo di problema pratico, può assicurare il raggiungimento degli scopi in vista dei quali essa è stata elaborata e adottata se essa non viene applicata in buona fede, in una visione dei rapporti umani ispirata a principi di tolleranza e di equità" (A. Pizzorusso, 203-204). Ed è proprio sul piano della diffusione e condivisione di tali

principi, che oggi sembrano da molti rifiutati, che occorre preliminarmente operare per dare futuro alle prospettive che oggi abbiamo immaginato.

### **Riferimenti bibliografici**

S. Bartole, La Convenzione-quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali, in S. Bartole – N. Olivetti Rason – L. Pegoraro (cur.), La tutela giuridica delle minoranze, Padova, 1998, 11 ss.

G. Conetti, Rifugiati e minoranze, in S. Bartole – N. Olivetti Rason – L. Pegoraro (cur.), La tutela giuridica delle minoranze, Padova, 1998, 71 ss.

P. Consorti, Conflitti, mediazione e diritto interculturale, Pisa, 2013.

M. Hardt – A. Negri, Comune. Oltre il privato e il pubblico, Milano, 2010.

S. Hasanaj, Multiculturalismo versus interculturalismo. Quale modello per l'integrazione?, Pisa, 2018

E. Palici di Suni, Intorno alle minoranze, II edizione, Torino, 2002

A. Pizzorusso, Minoranze e maggioranze, Torino, 1993

Università degli Studi di Trento

Facoltà di Giurisprudenza

*Il volume raccoglie una serie di saggi che approfondiscono, anche con metodo comparato, il rapporto esistente fra minoranze autoctone (o minoranze storiche, linguistiche e nazionali) e nuove minoranze, queste ultime rappresentate dalle comunità di immigrati residenti di lungo periodo, sotto il profilo dell'applicabilità alle seconde delle norme di riconoscimento, protezione e promozione adottate per le prime. Il riferimento è a norme di diritto costituzionale e di diritto internazionale. Le ipotesi sono valutate alla luce di una pluralità di caratteri. L'orientamento volto a non condividere la tesi favorevole all'applicazione estensiva di quella disciplina privilegia la denominazione di "altre" minoranze e sollecita la ricerca e la produzione di norme che vadano incontro alle esigenze specifiche delle comunità di immigrati. Il terreno comune e condiviso dai due tipi di minoranza è quello della integrazione partecipativa.*



ISBN: 978-88-8443-978-9

In copertina: Matteo Boato, *Terra*, olio su tela, 2010.