



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PAVIA

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN GIURISPRUDENZA

Il mosaico linguistico e culturale in Europa: un'indagine sulle minoranze

Relatore: Chiar.mo Prof. Giovanni Sacco
Correlatore:

Tesi di laurea di
Catalina Braila
Matr. 457710

Anno accademico 2023/2024

INDICE

INTRODUZIONE	5
--------------------	---

CAPITOLO 1 — LINGUA, MINORANZA LINGUISTICA E DIRITTI LINGUISTICI

1.1 - Lingua come sistema di comunicazione umana e dimensione giuridica	9
1.2 - Nozione di lingua minoritaria o regionale	11
1.3 - Concetto di minoranza: problema definitorio	14
1.4 - Segue: distinzioni terminologiche	21
1.5 - I diritti linguistici tra individuo e collettività	26
1.6 - Conclusioni	30

CAPITOLO 2 — MINORANZE LINGUISTICHE ATTUALMENTE PRESENTI SUL TERRITORIO EUROPEO

2.1 - Numeri e mappa delle minoranze in Europa	32
2.2 - Europa Settentrionale (Svezia, Norvegia, Regno Unito)	33
2.3 - Europa Occidentale (Austria, Belgio, Francia, Germania, Svizzera, Olanda)	37
2.4 - Europa Orientale (Ungheria, Polonia, Romania, Moldavia, Ucraina)	43
2.5 - Europa Meridionale (Croazia, Italia, Slovenia, Spagna)	51
2.6 - Conclusioni	58

CAPITOLO 3 — STRUMENTI DI TUTELA E LEGISLAZIONE EUROPEA E GLOBALE

3.1 - Diversità e strumenti di tutela dei diritti	60
3.2 - Modelli ideologici a confronto: ordinamenti repressivi, liberali, promozionali e multinazionali	65
3.3 - Strumenti principali: legislazione internazionale ed europea	77

3.4 - Segue: legislazione nazionale e ulteriori strumenti normativi....	86
3.5 - Segue: monitoraggio e raccomandazioni.....	92
3.6 - Conclusioni.....	95

CAPITOLO 4 — DIRITTO DI IDENTITÀ E ALL’USO DELLA PROPRIA LINGUA: ANALISI GIURISPRUDENZIALE

4.1 - Giurisprudenza della CEDU.....	97
4.2 - Segue: diritto allo studio.....	103
4.3 - Segue: diritto di partecipazione, appartenenza e rappresentanza.....	109
4.4 - Giurisprudenza della CGUE: diritto all’interpretazione in giudizio.....	117
4.5 - Giurisprudenza nazionale: il modello italiano.....	122
4.6 - Conclusioni.....	127

CAPITOLO 5 — NUOVE MINORANZE, PROTEZIONE DELLE IDENTITÀ CULTURALI E PROSPETTIVE FUTURE

5.1 - Comprendere e distinguere le “nuove minoranze”.....	128
5.2 - Integrazione e promozione della diversità.....	134
5.3 - Mezzi di inclusione e ruolo delle istituzioni.....	140
5.4 - Il caso italiano: a 25 anni dalle Legge 482.....	145
5.5 - Sfide e opportunità a livello europeo.....	147
5.6 - Conclusioni.....	151

CONCLUSIONE.....	153
BIBLIOGRAFIA.....	156
SITOGRAFIA.....	169
RINGRAZIAMENTI.....	180

INTRODUZIONE

L'oggetto della seguente tesi è la tutela giuridica delle minoranze linguistiche e culturali presenti in Europa. Esse costituiscono una componente essenziale del patrimonio giuridico e culturale europeo, in quanto portatrici di diversità linguistica e culturale che, oltre a testimoniare la lunga e complessa storia europea fatta di scambi, migrazioni e trasformazioni, riflettono le articolate dinamiche sociali e politiche che continuano a modellare le società moderne. In un contesto internazionale sempre più influenzato da processi di standardizzazione culturale, la protezione delle minoranze si rivela di fondamentale importanza per la salvaguardia dell'identità e delle tradizioni locali. Questa tesi mira ad esaminare lo stato attuale delle minoranze, analizzando i principali strumenti di tutela giuridica e le sfide che queste comunità affrontano. Obiettivo di questo studio è analizzare in che modo i diversi Stati membri interpretano il concetto di *minoranza* e quali misure giuridiche sono attuate per garantire il rispetto dei diritti culturali e linguistici delle comunità minoritarie, valutandone le implicazioni in termini di riconoscimento istituzionale e di tutela dei diritti fondamentali.

Il primo capitolo dell'elaborato tratta del concetto di *lingua, minoranza linguistica e diritti linguistici*, analizzando il ruolo della lingua come elemento identitario e giuridico, con un focus sulle minoranze linguistiche e sui relativi diritti. Dopo aver esaminato la lingua come sistema di comunicazione e i criteri per definire una lingua minoritaria o regionale, il capitolo esplora le difficoltà definitorie del concetto di minoranza e chiarisce le distinzioni terminologiche essenziali. Conclude con una riflessione sui diritti linguistici, intesi come diritti sia individuali che collettivi, evidenziando la loro importanza per la tutela della diversità culturale in Europa.

Il secondo capitolo si propone di illustrare una panoramica delle principali minoranze linguistiche in Europa. Vengono presentati i numeri, la distribuzione territoriale e le caratteristiche di queste comunità in vari Stati europei, secondo una suddivisione in quattro aree geografiche: nell'Europa settentrionale (Svezia, Norvegia, Regno Unito) si evidenziano le particolarità linguistiche nordiche; nell'Europa occidentale (Austria, Belgio, Francia, Germania, Svizzera, Olanda) si riscontra una forte varietà linguistica; in Europa orientale (Ungheria, Polonia, Romania, Moldavia, Ucraina) si rilevano diversità etniche e migrazioni complesse; infine, nell'Europa meridionale (Croazia, Italia, Slovenia, Spagna) le minoranze sono influenzate da storia e confini regionali.

Il terzo capitolo esamina i principali strumenti giuridici e normativi volti a proteggere le minoranze nel contesto internazionale, europeo e nazionale. In un panorama caratterizzato da una crescente attenzione alla diversità culturale e linguistica, le istituzioni sovranazionali e gli Stati membri hanno sviluppato una varietà di misure per salvaguardare i diritti delle comunità linguistiche minoritarie e promuoverne la tutela. Il capitolo si apre con una riflessione sulla diversità culturale e sugli strumenti che tutelano i diritti linguistici, per poi analizzare i vari modelli ideologici adottati nei diversi ordinamenti giuridici: repressivi, liberali, promozionali e multinazionali, di cui vengono evidenziate le differenze fondamentali e le implicazioni per le minoranze. Successivamente, vengono presentati in concreto i principali strumenti giuridici internazionali ed europei, seguiti da una panoramica sulle normative nazionali e su ulteriori misure adottate dai singoli Stati. L'ultima parte del capitolo è dedicata ai meccanismi di monitoraggio e alle raccomandazioni internazionali che mirano a garantire l'effettiva applicazione delle normative.

Il quarto capitolo approfondisce il riconoscimento giuridico del diritto all'identità culturale e linguistica, analizzando le principali decisioni giurisprudenziali che ne hanno plasmato il contenuto e l'applicazione in Europa. Il capitolo si apre con l'analisi della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale ha stabilito importanti principi in merito alla tutela dell'identità linguistica e culturale. Segue un paragrafo dedicato alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea, con particolare attenzione al diritto all'interpretazione in giudizio, un aspetto cruciale per garantire l'equità processuale. Il capitolo si chiude con un'analisi della giurisprudenza nazionale italiana, esaminando il modello di tutela delle minoranze linguistiche adottato in Italia e i casi giuridici che ne hanno rafforzato la protezione.

Da ultimo, il quinto capitolo si concentra sulle nuove minoranze e sull'evoluzione delle minoranze linguistiche e culturali in un contesto europeo in continuo cambiamento. Con l'emergere di nuove forme di diversità, derivanti da migrazioni recenti, fenomeni di globalizzazione e cambiamenti demografici, è fondamentale comprendere le dinamiche che riguardano le nuove minoranze e le sfide connesse alla loro integrazione e tutela. Il capitolo si apre con un'analisi delle specificità che distinguono le nuove minoranze dalle minoranze tradizionali e le implicazioni che ciò comporta in termini di politiche di protezione. Viene poi esplorato il tema dell'integrazione e della promozione della diversità, con un'attenzione particolare ai modelli di inclusione che rispettano e valorizzano le identità culturali. Successivamente, si affronta il ruolo delle istituzioni, nazionali ed europee, nel garantire l'inclusione di queste comunità e nel promuovere una cultura della diversità. Il capitolo prosegue con un'analisi del caso italiano, a 25 anni dall'approvazione della Legge 482 del 1999, che regola la tutela delle minoranze linguistiche storiche in Italia, valutando gli sviluppi e le sfide ancora presenti. Infine, si esaminano le sfide e le

opportunità a livello europeo, evidenziando le politiche future per garantire una protezione adeguata e un'integrazione efficace in un continente sempre più interconnesso.

La scelta dell'argomento si lega al forte interesse nei riguardi delle questioni sui diritti umani e le minoranze rappresentano un aspetto fondamentale di queste tematiche. Il lavoro è motivato dalla volontà di approfondire come le società moderne affrontano la protezione e la promozione delle identità linguistiche e culturali, in un contesto globale di crescente mobilità e interconnessione. L'esperienza personale si pone come ulteriore fonte di motivazione, data la consapevolezza delle sfide e delle opportunità che una minoranza affronta nel preservare la propria identità. Questo ha senz'altro alimentato il desiderio di contribuire alla discussione sul riconoscimento dei diritti minoritari, sulla valorizzazione della diversità culturale e sulla promozione dell'inclusione sociale.

CAPITOLO 1

LINGUA, MINORANZA LINGUISTICA E DIRITTI LINGUISTICI

1.1 Lingua come sistema di comunicazione umana e dimensione giuridica

Nell'ambito della linguistica, *lingua* fa riferimento ad un sistema di segni verbali e non verbali utilizzato da un gruppo di persone per comunicare. Ferdinand de Saussure, un influente linguista svizzero del XIX secolo, definisce la lingua¹ come un sistema di segni linguistici strutturato, condiviso da una comunità di parlanti, che utilizzano tali segni per comunicare concetti e significati. Presupponendo una comunità di parlanti, pertanto, la lingua è un fenomeno tipicamente sociale e tra i più qualificanti elementi di individuazione di nazionalità ed etnie. Tuttavia, non è affatto un fenomeno semplice, in quanto va oltre la mera trasmissione di informazioni e rappresenta uno strumento di potere, identità, inclusione o esclusione sociale, nonché un indicatore di cambiamenti e dinamiche all'interno di una società.

Dal punto di vista sociologico e considerando il suo fondamentale ruolo di aggregazione e identificazione sociale, si può ritenere che tra la lingua e i suoi parlanti esista un legame profondo, il quale ha però rilevanza anche all'esterno del gruppo sociale, soprattutto quando lo stesso rientra nella categoria delle c.d. minoranze². In merito, se da un lato non vi sono problematiche circa l'uso della lingua in ambito familiare e con riguardo

¹ Il passo è integralmente presente alla voce "lingua" in G.R. Cardona, *Dizionario di linguistica*, Armando Editore, Roma, 1988.

² V. Piergigli, *Lingue e minoranze: tra eguaglianza, identità e integrazione*, in Rivista AIC n. 1, 2020, p. 131-132.

al compimento di atti giuridici di natura privatistica³, dall'altro lato e con riguardo agli usi pubblici della lingua, si pongono le basi per la necessità di una regolamentazione giuridica.

Sotto il profilo giuridico, invece, vi sono due modi diversi in cui la lingua e il diritto interagiscono tra di loro. Da un lato, un primo collegamento si ha in quanto il diritto fa un uso diretto degli strumenti linguistici e, in tale prospettiva, si può ritenere che quello giuridico sia un tipo particolare di linguaggio dotato di una forte componente precettiva. Ne consegue che il funzionamento delle regole giuridiche dipenda dall'efficacia pratica degli strumenti linguistici utilizzati e dalla disciplina degli stessi (attraverso regole di grammatica e sintassi). In tal senso, esistono norme che regolano l'interpretazione della legge e dalle quali emerge un principio ricorrente che è quello per cui l'interpretazione stessa debba effettuarsi con riguardo al significato proprio delle parole del legislatore e al modo in cui vengono tra loro connesse⁴.

Dall'altro lato, un ulteriore rapporto si individua in quanto l'uso della lingua costituisce un'attività umana che a sua volta può essere oggetto di disciplina giuridica. L'esigenza di regolamentare giuridicamente l'uso della lingua appare contemporaneamente alla nascita dei c.d. Stati Nazionali, soprattutto considerata la necessità di unificazione di chi all'interno di una stessa nazione presenti tratti di omogeneità etnica, culturale e linguistica.

³ In considerazione dei diritti costituzionalmente tutelati del libero sviluppo della personalità, della libertà di espressione e di lingua. In proposito, cfr. V. Piergigli, *Lingue minoritarie e identità culturali*, Giuffrè Editore, Milano, 2001, p. 20 ss.

⁴ Nel diritto positivo italiano, cfr. art. 12 delle disposizioni preliminari al Codice Civile (Preleggi), il cui primo comma recita: “*Nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore.*”

Secondo una prospettiva questa volta storica, l'affermazione nel corso del XIX secolo dell'ideologia nazionalistica vede tra le proprie conseguenze l'elogio della lingua come elemento unificante della nazione⁵ e l'immediata formazione di Stati linguisticamente unitari, anche attraverso una vera e propria revisione dei confini. In questo contesto si realizzano forme di pluralismo linguistico basato su pari dignità di diverse lingue nazionali, alcune riconosciute tali solo rispetto ad una parte del territorio e altre che hanno raggiunto forme di tutela giuridica utili ad attenuare la propria inferiorità, dato l'utilizzo da una minoranza di cittadini.

Un'evoluzione significativa delle forme di tutela linguistica ha luogo solo in seguito alle due guerre mondiali, momento in cui il principio di nazionalità viene totalmente sostituito dal principio pluralistico, con la conseguenza di influenzare le politiche linguistiche degli Stati, ai quali compete, tra l'altro, l'individuazione delle lingue minoritarie a cui rivolgere tutela⁶. In tal senso, ogni ordinamento ha facoltà di autodeterminarsi in tema di riconoscimento e regolamentazione circa l'uso delle lingue.

1.2 Nozione di lingua minoritaria o regionale

Un importante documento in materia, utile per meglio definire l'oggetto di indagine, è la Carta delle lingue regionali o minoritarie⁷, adottata sotto forma di convenzione nel 1992 dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa; essa rappresenta la risposta all'esigenza di difendere la lingua attraverso la previsione di attività antidiscriminatorie e soprattutto di una politica di tutela positiva.

⁵ V. Piergigli, *Lingue minoritarie e identità culturali*, Giuffrè Editore, Milano, 2001, p. 13 ss.

⁶ A. Pizzorusso, *Minoranze e Maggioranze*, Einaudi Editore, Torino, 1993, p. 185 ss.

⁷ *Convenzione europea per la tutela e la promozione delle lingue utilizzate da minoranze tradizionali*, reperibile al sito ufficiale del Consiglio d'Europa (www.coe.int) (consultato il 21 marzo 2024).

La Carta ha una struttura di tipo flessibile, tanto che si è rinunciato alla configurazione di un rigido elenco delle lingue bisognevoli di tutela, per evitare contestazioni di tipo linguistico e politico⁸. Non vi è, in tal senso, una definizione politico-sociale o culturale di lingua, proprio perché l'obiettivo è quello di tutelare non tanto le minoranze linguistiche largamente intese ma le c.d. lingue regionali o minoritarie. In merito, l'art. 1 della Carta, rubricato *Definizioni*, stabilisce che per lingue regionali o minoritarie si intendono le lingue:

- *“usate tradizionalmente sul territorio di uno Stato dai cittadini di detto Stato che formano un gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione dello Stato;*
- *diverse dalla(e) lingua(e) ufficiale(i) di detto Stato.”*

Per un'ulteriore specificazione, la relazione esplicativa della Convenzione⁹ spiega dapprima che si è deciso di non adottare la locuzione *lingue meno diffuse* – in base ai fini di protezione – e rileva che per *lingua regionale* si intenda quella parlata all'interno di una parte limitata del territorio e dalla maggioranza della popolazione che vi risiede; mentre la *lingua minoritaria* è parlata da persone che non si trovano in uno spazio territoriale specifico o che, pur vivendo su un'area delimitata, costituiscono un gruppo numericamente inferiore alla popolazione della regione che parla la lingua maggioritaria dello Stato¹⁰.

Nonostante tale distinzione, è importante sottolineare che la Carta non voglia riferirsi a categorie predeterminate – in considerazione della vasta

⁸ G.M. Scalia, *La Carta europea delle lingue regionali o minoritarie*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, vol. 72, n. 3, luglio-settembre 2005, p. 556-558.

⁹ Cfr. paragrafo 18 di *Explanatory Report to the European Charter for Regional or Minority Languages*, reperibile al sito ufficiale del Consiglio d'Europa (www.coe.int) (consultato il 21 marzo 2024).

¹⁰ V. Piergigli, *Lingue minoritarie e identità culturali*, Giuffrè Editore, Milano, 2001, p. 13 ss.

ricchezza culturale e linguistica degli Stati – e che alla distinzione stessa non corrisponda un differente trattamento giuridico. È utile riferirsi, piuttosto, all'elemento territoriale, definito dallo stesso articolo 1 lett. b come “*area geografica nella quale la lingua regionale o minoritaria è l'espressione di un numero di persone tale da giustificare l'adozione di differenti misure di protezione e di promovimento previste dalla presente Carta*”. È implicito che le misure di protezione a favore delle *lingue regionali o minoritarie* non si estendano oltre l'area geografica in cui le stesse sono utilizzate. Per converso, le *lingue non territoriali* sono definite dall'articolo 1 lett. c come “*le lingue usate da alcuni cittadini dello Stato che differiscono dalla(e) lingua(e) usata(e) dal resto della popolazione di detto Stato ma che, sebbene siano usate tradizionalmente sul territorio dello Stato, non possono essere ricollegate a un'area geografica particolare di quest'ultimo.*”. Alle medesime, l'articolo 7 co. 5, applica, *mutatis mutandis*, i principi generali della Carta, pur tenendo conto che per tali lingue le misure di protezione sono adottate in modo flessibile, in considerazione di bisogni, desideri, tradizioni e caratteristiche dei gruppi che le utilizzano.

Pur introdotto il concetto di differenziazione delle lingue minoritarie, tuttavia, manca sia una precisa individuazione di quelle meritevoli di tutela e sia l'indicazione di un numero di parlanti tale da giustificare l'applicazione delle misure di protezione. Le relative determinazioni sono affidate dalla Carta alla discrezionalità degli Stati firmatari, i quali hanno modo di graduare i propri interventi e di scegliere le misure più corrette all'interno del ventaglio di soluzioni *ad hoc* presente nella Convenzione, a seconda delle diverse situazioni e senza sacrificare i casi concreti¹¹.

¹¹ Cfr. parte II, art. 7 della Carta, rubricato *Obiettivi e principi*, in cui vi è un ampio elenco di obiettivi inderogabili cui gli Stati firmatari devono orientare la propria legislazione. In particolare, il riconoscimento della lingua regionale o minoritaria, il rispetto del contesto territoriale e amministrativo in cui è praticata, la promozione del suo uso orale e scritto nel

1.3 Concetto di minoranza: problema definitorio

Appurato che di lingua si possa discorrere in termini di gruppi sociali e che vi sia l'esigenza di una regolamentazione con finalità di tutela soprattutto e ogniqualvolta il gruppo sociale in questione rappresenti una parte soltanto di una collettività, occorre definire cosa in concreto si intenda quando si fa riferimento ad una *minoranza*, spostando quindi l'attenzione dall'oggetto ai soggetti. La scienza giuridica e sociologica, in tal senso, ha compiuto non pochi sforzi nel tentativo di individuare una nozione e le opportune distinzioni rispetto al concetto di *popolo*¹², inteso come soggetto collettivo titolare del diritto di autodeterminazione¹³. Dal punto di vista giuridico, in particolare, si sono susseguite sia definizioni meramente descrittive da parte della dottrina, sia specificazioni normativamente previste dal legislatore, nell'ottica di identificare *ope legis* i gruppi sociali minoritari a cui attribuire un trattamento differenziato¹⁴. Seppur ci sia stato un notevole impegno da più parti, ancora non si è pervenuti ad una definizione universalmente condivisa.

A livello internazionale, la necessità di chiarimenti circa la nozione di minoranza è emersa in riferimento al Patto internazionale sui diritti civili e politici, adottato nel 1966 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con lo scopo di consolidare, tra gli altri, il principio di tutela dei diritti delle minoranze. Norma emblematica è l'articolo 27, che prevede l'obbligo per gli Stati di tutelare i diritti delle minoranze etniche, religiose

settore privato e pubblico, lo sviluppo delle relazioni tra gruppi che parlano la stessa lingua o sue varianti e la predisposizione di strumenti utili a favorire l'apprendimento a coloro che non la praticano, la promozione di studi e ricerca presso università o altri enti pubblici e, infine, l'incoraggiamento di scambi transfrontalieri.

¹² Sul concetto di *popolo* vedi *infra*: §1.4.

¹³ V. Piergigli, *Lingue e minoranze: tra eguaglianza, identità e integrazione*, in Rivista AIC n. 1, 2020, p. 134-139.

¹⁴ F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova, 2021, p. 10 ss.

o linguistiche presenti al loro interno¹⁵. Pur trattandosi della principale fonte a carattere obbligatorio nel diritto delle Nazioni Unite, nonché prima disposizione a livello mondiale con forza coattiva per la tutela delle minoranze, la disposizione si limita ad attribuire genericamente il diritto a non essere privati della facoltà di godere della propria lingua, cultura e religione, evitando del tutto la questione definitoria.

Considerata la vaghezza della formulazione, si è posta l'urgenza di specificare e approfondire quanto asserito dal punto di vista concettuale. La definizione più nota e accreditata in sede ufficiale è quella proposta alla fine degli anni 70 del secolo scorso dal giurista italiano Francesco Capotorti, al tempo componente in veste di *Rapporteur Spécial* della sottocommissione delle Nazioni Unite per la lotta contro le misure discriminatorie e la protezione delle minoranze¹⁶. All'interno del Rapporto Speciale intitolato "*Étude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques*", Capotorti definisce una minoranza come "*un gruppo numericamente inferiore rispetto al resto della popolazione di uno Stato, in posizione di non dominanza, i cui membri, in quanto cittadini dello Stato stesso, hanno determinate caratteristiche etniche, religiose o linguistiche, le quali differiscono da quelle del resto della popolazione, nonostante mostrino, pur*

¹⁵ 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.*" Cfr. sezione dedicata agli *standard* internazionali in tema di minoranze presente sul sito ufficiale delle Nazioni Unite (<https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-minority-issues/international-standards>) (consultato il 21 marzo 2024).

¹⁶ Cfr. *Appunto sulla tutela delle minoranze nazionali ai sensi della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali (Strasburgo, 1° febbraio 1995)*, a cura di P. Passaglia, in Corte Costituzionale, Servizio Studi, Area di diritto comparato, Comp. 228, febbraio 2018. Il documento è reperibile al sito ufficiale della Corte Costituzionale (https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/Internet_Comp_228_minoranze.pdf) (consultato il 21 marzo 2024).

*implicitamente, un senso di solidarietà inteso a preservare le loro culture, tradizioni, religioni, lingue*¹⁷”.

È una definizione che riprende in maniera riassuntiva la c.d. teoria degli “*indici di riconoscibilità*” delle realtà minoritarie, secondo cui una minoranza vada ricondotta ad una comunità allo stato diffuso, permanente e volontaria, generalmente priva di personalità giuridica, numericamente inferiore al resto della popolazione e animata dalla volontà di conservare e valorizzare i propri tratti distintivi¹⁸.

Nonostante il pensiero così elaborato sia da riferire al campo di applicazione del citato articolo 27 e che permanga la difficoltà di giungere ad un risultato tale da avere consenso universale, la definizione suggerita da Capotorti è stata esplicitamente ripresa dalle Nazioni Unite e sulla base della stessa si è posta l’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa, che ha sviluppato una propria definizione, pur in maniera meno precisa, nella Raccomandazione n. 1201 del 1993, con cui è stato proposto un Protocollo aggiuntivo alla Convenzione europea per la protezione dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (1950), proprio relativamente alle persone appartenenti alle minoranze nazionali. L’articolo 1 della Raccomandazione, in particolare, recita:

“...l’espressione di minoranza nazionale designa un gruppo di persone in uno Stato che risiedono sul territorio di tale Stato e ne sono cittadini; mantengono legami antichi, solidi e duraturi con tale Stato; presentano caratteristiche etniche, culturali, religiose o linguistiche specifiche; sono sufficientemente rappresentative pur essendo meno numerose del resto della popolazione di tale Stato; sono animate dalla volontà di preservare

¹⁷ F. Capotorti, *Study of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, New York, United Nations Publication, Doc. E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1, 1979, paragrafo 568.

¹⁸ A. Pizzorusso, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Giuffrè Editore, Milano, 1967, p. 82.

insieme ciò che costituisce la loro comune identità, segnatamente alla loro cultura, alle loro tradizioni, alla loro religione o alla loro lingua.”.

Viene così elaborato il concetto di minoranza nazionale¹⁹, da intendersi come formula sintetica dell'insieme delle caratteristiche etniche, culturali, linguistiche e religiose di un gruppo minoritario. La nozione così disposta ha raggiunto un consenso tale da aver quasi acquisito autorità, tanto che è stata ripresa durante i lavori preparatori della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali del 1995. In particolare, è stata considerata l'idea capotortiana secondo cui sia opportuno far dipendere l'esistenza di una minoranza dal soddisfacimento di precisi requisiti oggettivi e soggettivi, come per esempio l'inferiorità numerica e la presenza di caratteristiche etniche, culturali e linguistiche diverse dal resto della popolazione²⁰. Nel testo definitivo della Convenzione, tuttavia, viene fatto riferimento alle minoranze nazionali ma senza la definizione per come era stata elaborata in sede preparatoria, a conferma della complessità di ottenere consenso generale sulle formule definitorie e dell'intenzione di non impegnare a priori i governi degli Stati contraenti, i quali per primi hanno vanificato ogni tentativo di codificazione, data l'assoluta discordanza circa il preciso contenuto della nozione. Ciononostante, pur emerga una sorta di rinuncia in ambito definitorio, questa non deve intendersi come una diminuzione dell'interesse degli Stati verso le situazioni minoritarie. L'idea, infatti, è semplicemente quella di lasciare

¹⁹ Sul medesimo, vedi *infra*: §1.4.

²⁰ Cfr. art. 2 del Progetto: *«Il termine minoranza designa un gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione di uno Stato, i cui membri, che hanno la nazionalità di questo Stato, possiedono caratteristiche etniche, religiose o linguistiche diverse da quelle del resto della popolazione e sono animati dalla volontà di preservare la loro cultura, le loro tradizioni, la loro religione o la loro lingua. Ogni gruppo che corrisponde a questa definizione deve essere trattato come minoranza etnica, religiosa o linguistica. L'appartenenza ad una minoranza è una questione che attiene ad una scelta personale e nessun vantaggio può derivare da tale scelta.»*

libertà di riconoscere le minoranze presenti nei rispettivi territori e di attribuire o meno il beneficio di una protezione speciale²¹.

Come detto, la definizione contenuto nell'articolo 1 della Raccomandazione è quella maggiormente accreditata, pur sia poi stata espressa in forme diverse a seconda dell'atto in cui è racchiusa. Tuttavia, è importante sottolineare come la Raccomandazione sia da collocare in un periodo in cui le minoranze potrebbero definirsi *classiche*, basate per l'appunto solo su criteri etnici, culturali e linguistici e riconosciute come tali se a ciò procede lo Stato di residenza. Negli anni a seguire, invece, sono subentrate nuove forme di minoranza e, conseguentemente, nuovi criteri di riferimento, registrandosi una non indifferente perdita di esclusività degli Stati, a favore di autorità internazionali, sovranazionali e subnazionali, nonché una perdita di utilità del dato numerico allo scopo di stabilire una condizione di minoranza. In tempi più recenti, pertanto, l'identificazione rigida e che pone al centro lo Stato lascia spazio ad una concezione che permette di individuare una minoranza in chiave relazionale e indipendente²². Un cambio di rotta, in particolare, è evidente con riferimento al criterio più diffuso circa il riconoscimento delle collettività minoritarie, ossia quello della cittadinanza, il quale ha progressivamente perso considerazione²³. Una prima opinione in tal senso – per cui quindi la cittadinanza non debba costituire elemento fondamentale per la definizione in esame – emerge dal Commento generale n. 23/1994 del Comitato ONU sui diritti umani a proposito dell'articolo 27 del Patto sui diritti civili e politici, in cui si stabilisce che

²¹ V. Piergigli, *Lingue minoritarie e identità culturali*, Giuffrè Editore, Milano, 2001, p. 67.

²² F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova, 2021, p. 10-15.

²³ Sulla questione si è ampiamente espresso A. Pizzorusso, il quale esclude che lo *status civitatis* sia utile a definire una minoranza e ad attribuire obblighi di tutela positiva agli Stati. Cfr. A. Pizzorusso, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Giuffrè Editore, Milano, 1967, p. 89 ss.

tale criterio vada inteso unicamente come condizione relativa all'esercizio di determinati diritti (ossia quelli politici) e non come regola che a priori e discrezionalmente inficia sulla tutela minoritaria²⁴. Il medesimo orientamento si ritrova in varie elaborazioni della Commissione di Venezia, organo consultivo del Consiglio d'Europa. In un suo *Report* del 2006, in particolare, la Commissione riconosce che la cittadinanza non possa più considerarsi elemento indispensabile per attribuire lo *status* di minoranza all'interno di uno Stato²⁵ e, discostandosi dai propri precedenti, invita all'applicazione di criteri differenti, quale la residenza regolare sul territorio²⁶, criterio che ha guadagnato importanza nell'individuazione delle minoranze poiché riconosce la necessità di tutela non solo nei confronti dei cittadini di uno Stato, ma anche dei soggetti che vi risiedono, i quali possono trovarsi in una situazione di svantaggio sociale, economico o politico indipendentemente dal requisito della cittadinanza.

Dal punto di vista interno, poi, anticipando quanto si dirà nei capitoli a venire, diversi ordinamenti nazionali hanno adottato specifiche leggi²⁷ che riportano una propria definizione normativa di minoranza, con l'intento di identificare singoli gruppi da tutelare in modo prescrittivo. La posizione degli ordinamenti, in tal senso, è quella di riconoscimento delle minoranze, in relazione al loro diritto di esistere e di esprimere le proprie

²⁴ V. Piergigli, *Lingue e minoranze: tra eguaglianza, identità e integrazione*, in Rivista AIC n. 1, 2020, p. 134-139.

²⁵ Cfr. paragrafo 85 del *Report on Non-Citizens and Minority Rights* adottato dalla *European Commission for Democracy through Law* nel dicembre 2006 (CDL-AD (2007)001), il quale recita: "...it may be concluded that...citizenship is not a meaningful criterion for entitlement to minority rights (with the exception of political participation at the central/State level) and, following this logic, should not be invoked by States for such a purpose."

Il *Report* è presente sul sito ufficiale del Consiglio d'Europa ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)001-e)) (consultato il 21 marzo 2024).

²⁶ V. Piergigli, *Lingue e minoranze: tra eguaglianza, identità e integrazione*, in Rivista AIC n. 1, 2020, p. 134-139.

²⁷ Alcuni esempi di recenti leggi che contengono un elenco di minoranze riconosciute sono la legge ungherese sui diritti delle nazionalità, la legge sulle minoranze della Repubblica ceca, la legge austriaca sui gruppi etnici o la legge italiana per la tutela delle minoranze linguistiche storiche.

idee, nonché di valorizzazione delle relative particolarità. Le definizioni elaborate, tuttavia, non permettono né di identificare un numero preciso di gruppi potenzialmente titolari di posizioni minoritarie, né di rintracciare gli strumenti di tutela di cui gli stessi possano concretamente avvalersi.

In definitiva, ciò che emerge a partire dalle numerose proposte a livello internazionale e comparato è l'idea di due ordini di criteri per il riconoscimento di un gruppo come minoranza, di tipo oggettivo e di tipo soggettivo. I primi hanno a che vedere con elementi quali la residenza (criterio così sostituito rispetto alla cittadinanza), l'inferiorità numerica, la posizione non dominante, la lingua, la religione o la cultura. I secondi, invece, si riferiscono alla volontà di avere una propria identità, pur in ottica di solidarietà rispetto al gruppo di cui si vuole far parte. È attraverso tali elementi costitutivi che si stabilisce l'appartenenza o meno ad una minoranza e, conseguentemente, l'ammissione ad un trattamento differenziale. L'appartenenza, in particolare, richiede che la stessa sia riconosciuta e voluta sia da chi appartiene o vorrebbe appartenere alla minoranza, sia dall'ordinamento giuridico²⁸. Appurato ciò, permane comunque una importante limitazione dal punto di vista definitorio e ciò permette di aggiungere come quella di minoranza sia necessariamente una nozione relativa: se la regola è che un gruppo sociale diventi minoranza e assuma rilevanza giuridica come tale solo se in relazione ad altro gruppo che costituisce maggioranza (rispetto a criteri numerici, politici, economici, territoriali...), non si possono escludere dalla nozione anche le vicende storiche, istituzionali e politiche che concernono i singoli gruppi, nonché specifici elementi quali i cambiamenti dei confini nazionali, i mutamenti del tessuto social-demografico o l'evoluzione culturale che

²⁸ *Ibidem.*

hanno luogo nei vari Stati²⁹. Pertanto, pervenire ad una nozione assoluta potrebbe comportare il rischio di negare, anche se parzialmente, la diversità del singolo caso³⁰. Se da un lato, infatti, potrebbe sembrare utile adottare un concetto che valga per ogni tempo e ogni luogo, dall'altro lato si deve necessariamente tener conto dell'evoluzione storica e della presenza di numerose situazioni individuali nelle varie aree geografiche. Il quadro fin qui delineato, in particolare, ha subito nel tempo una progressiva alterazione dovuta soprattutto al diffondersi del fenomeno migratorio, il quale ha generato sostegno a favore del carattere polietnico dello Stato, a discapito della consolidata idea di comunità politiche perlopiù omogenee³¹. Tra le conseguenze di ciò va evidenziato uno dei motivi per cui gli ordinamenti si sono ritrovati a dover compiere una distinzione normativa tra *minoranze storiche* e *nuove minoranze*³².

1.4 Segue: distinzioni terminologiche

Di recente, il Parlamento europeo ha avuto modo di pronunciarsi in merito al concetto generale di minoranza in Europa. Nella Risoluzione³³ del 2020 sull'iniziativa dei cittadini europei intitolata “*Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe*” viene sottolineata la mancanza di una nozione comune e la necessità di proteggere tutte le minoranze indipendentemente da una loro definizione, sottolineando comunque che “...qualsiasi definizione dovrebbe essere applicata in modo flessibile, nel

²⁹ A. Pizzorusso, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Giuffrè Editore, Milano, 1967, p. 89 ss.

³⁰ F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova, 2021, p. 10-15.

Sul punto, vedi anche: A. Pizzorusso, *Minoranze e Maggioranze*, Einaudi Editore, Torino, 1993, p. 44.

³¹ W. Kymlicka, *La cittadinanza multiculturale*, Il Mulino, Bologna, 1999, p. 8 e 35 ss. (trad. italiana a cura di G. Gasperoni di *Multicultural Citizenship*, Clarendon Press, Oxford, 1995).

³² Vedi *infra*: §5.1.

³³ Risoluzione adottata il 17 dicembre 2020, con cui il Parlamento europeo esprime il proprio sostegno all'iniziativa. Il testo in italiano è reperibile sul sito <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020IP0370&from=FI> (consultato il 2 aprile 2024).

*rispetto dei principi di sussidiarietà, proporzionalità e non discriminazione*³⁴”. Ai fini della distinzione circa i termini utilizzati sul tema, è significativa una considerazione che il Parlamento europeo pone alla base delle proprie posizioni, in cui ribadisce che “*il concetto generale di minoranze in Europa è reso da un'ampia serie di termini nel linguaggio giuridico e accademico*” e che “*questi gruppi sociali sono spesso indicati in modo interscambiabile come minoranze nazionali, gruppi etnici, minoranze tradizionali o autoctone, nazionalità, abitanti di regioni costituzionali, minoranze linguistiche, gruppi che parlano lingue meno diffuse, gruppi linguistici.*”³⁵.

Nell’ottica di superare le difficoltà terminologiche, viene fatto espresso richiamo al termine *minoranza nazionale* utilizzato dalla Convenzione Quadro per la protezione delle minoranze nazionali del Consiglio d’Europa, adottata nel 1995, che “*rappresenta tuttora il più elevato standard internazionale per la protezione delle minoranze in Europa*”³⁶. Come già detto, tuttavia, la Convenzione si riferisce unicamente alle minoranze nazionali, allo scopo di raggiungere maggior approvazione dagli Stati, senza darne una definizione più ampia e senza considerare che le legislazioni di molti tra gli Stati invitati a aderire non faccia riferimento a *minoranze nazionali* ma a *minoranze etniche* o *linguistiche*, a *gruppi razziali*, a *comunità* o *nazioni*, a *popoli costitutivi*. Sia nella prassi del Comitato consultivo che nella legislazione degli Stati in cui si auspica l’applicazione della Convenzione, infatti, il riferimento è a gruppi che tecnicamente non sono solo minoranze nazionali ma anche di altro tipo³⁷.

³⁴ *Ibidem*, §I.

³⁵ *Ibidem*, §9. Va aggiunto che “*l’iniziativa dei cittadini europei "Minority SafePack" utilizza il termine “minoranze nazionali e linguistiche” per fare riferimento a questi gruppi minoritari*”.

³⁶ G.A. Sacco, *La tutela collettiva delle minoranze linguistiche*, in *Diritto Costituzionale*, Rivista Quadrimestrale n. 2/2021, Franco Angeli, Milano, 2021, p. 13-32.

³⁷ F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova, 2021, p. 16.

Occorre, in merito, un'analisi più specifica circa le distinzioni terminologiche e le varie tipologie in tema di minoranze.

Ancor prima che Capotorti formulasse la propria definizione di minoranza³⁸, Alessandro Pizzorusso, giurista e costituzionalista italiano, identificò il concetto giuridico di minoranza dandone una nozione aperta, ossia come “*una frazione del popolo, la quale costituisce un gruppo sociale posto in condizione di inferiorità nell’ambito della comunità statale...*”³⁹. Una prima distinzione a cui fare riferimento è quella tra *popolo* e *minoranza*. Sotto il profilo del diritto internazionale, “*il popolo è titolare del diritto all’autodeterminazione, in virtù del quale decide liberamente del proprio statuto politico e persegue liberamente il proprio sviluppo economico, sociale e culturale*”⁴⁰. Se ne ricava, da un lato, che il popolo è un soggetto collettivo titolare del diritto di autodeterminazione, e dall’altro che rispetto agli altri gruppi operi implicitamente un’esclusione rispetto a tal diritto, pur senza intendere che questi non debbano comunque essere tutelati. Continua infatti Pizzorusso: “*...i cui membri [della minoranza] ricevono dall’ordinamento giuridico un trattamento particolare diretto ad eliminare la situazione minoritaria ovvero ad istituzionalizzarla e disciplinarla nell’ambito dello Stato stesso*”. Secondo un’impostazione classica, il popolo ha diritto alla formazione di un proprio Stato – c.d. autodeterminazione esterna – mentre una minoranza ha diritto a ottenere tutela all’interno dello Stato in cui si trova – c.d. autodeterminazione interna⁴¹. In tal senso, l’autodeterminazione di una minoranza non implica che la stessa metta in

³⁸ Vedi *supra*: §1.3.

³⁹ A. Pizzorusso, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Giuffrè Editore, Milano, 1967, p. 193. Sul punto si veda anche A. Pizzorusso, *Minoranze e Maggioranze*, Einaudi Editore, Torino, 1993, p. 63 ss.

⁴⁰ Così recita l’art. 1 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (1966).

⁴¹ F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova, 2021, p. 15 ss.

atto la creazione di nuove entità politiche sul territorio, quanto più che abbia la facoltà di decidere in autonomia circa le questioni che la riguardano.

Attualmente, tuttavia, attribuire il diritto ad uno Stato con la sola individuazione del relativo popolo è prassi superata in dottrina e in ambito internazionale e comparato, in cui il criterio è perlopiù quello dell'integrità territoriale e per cui la presenza di una varietà di popoli non costituisce una giustificazione sufficiente per la suddivisione degli Stati esistenti⁴².

Proseguendo nell'analisi delle diverse tipologie e considerati i fattori di differenziazione quali quelli etnici, linguistici e religiosi (a cui, come detto, vanno affiancati quelli politici, economici e culturali), la distinzione più frequente è quella tra *minoranze nazionali* ed *etniche*. Sempre in termini internazionali, le minoranze nazionali sono gruppi di persone rispetto a cui vi è uno Stato di riferimento che li rappresenti, cosa che non si verifica con riferimento alle minoranze etniche. Difatti, se le minoranze nazionali possono avere un'identità nazionale distinta e spesso rivendicano diritti culturali e politici all'interno dello Stato in cui vivono, le minoranze etniche si identificano più con legami culturali, linguistici o storici, pur non avendo un territorio o una sovranità politica specifica. Il concetto di *etnia* è perciò senz'altro delicato, in quanto legato ad aspetti culturali e politico-ideologici⁴³. Esso assume rilevanza giuridica a seconda delle tradizioni costituzionali: in quella tedesca e centro-europea, che si fonda sulla concezione etnica del popolo, l'*etnia* assume significato giuridico (tanto che in tedesco si utilizza il termine *volksgruppe* che letteralmente

⁴² *Ibidem*.

⁴³ Sul concetto di *etnia* si veda la definizione di Max Weber, la quale si basa sull'idea di gruppi sociali che condividono una cultura comune, che può includere elementi come lingua, religione, tradizioni, storia condivisa e altri tratti culturali distintivi. Questi gruppi etnici possono differire da altri sulla base di caratteristiche culturali ma non necessariamente sulla base di fattori biologici. Cfr. M. Weber, *Economy and Society. An outline of interpretive sociology*, University of California Press, Oakland, 1978, p. 389.

significa “*un gruppo di popolo*” per indicare un gruppo etnico), mentre lo stesso significato non si ritrova nelle tradizioni che si fondano su una concezione civica del popolo, come per esempio quella italiana⁴⁴. Anticipando quanto si dirà in seguito⁴⁵, emblematico in tema di minoranze nell’esperienza italiana è l’articolo 6 della Costituzione, frutto di un emendamento aggiuntivo rispetto ai lavori dell’Assemblea costituente, il quale in origine conteneva l’espressione “*minoranze etniche e linguistiche*”, sostituita dall’attuale “*minoranze linguistiche*”. L’eliminazione dell’aggettivo *etiche* non comporta differenze sostanziali rispetto allo scopo di tutela ma indica l’intento di “*limitare la tutela minoritaria al suo aspetto linguistico-culturale, onde isolarlo da quello politico-nazionale*”⁴⁶.

Ulteriore distinzione degna di nota è quella tra minoranze che il citato giurista Pizzorusso definisce come *minoranze volontarie* e *minoranze discriminate* o “*loro malgrado*”, prendendo spunto dalla distinzione compiuta dal politologo Jean Laponce nel 1960, il quale parla di *minorities by will* e *minorities by force*. Le prime si rifanno a situazioni in cui il gruppo minoritario si pone come obiettivo quello di conservare la propria particolarità dinanzi alle tendenze assimilazioniste della maggioranza, la quale cerca di imporre il proprio modello culturale. Le seconde, invece, si hanno quando i contrasti con la maggioranza derivano dal fatto che gli appartenenti ad una minoranza subiscono discriminazioni negative, alle quali reagiscono con lo scopo di ottenere piena integrazione nella società e assimilarsi con i membri della maggioranza, i quali operano invece in ottica di segregazione. Se la prima situazione si verifica principalmente

⁴⁴ F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova, 2021, p. 15 ss.

⁴⁵ Vedi *infra*: §4.

⁴⁶ A. Pizzorusso, *Commento all’articolo 6*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975, p. 304.

rispetto alle minoranze nazionali, nell'accezione poc'anzi illustrata, la seconda ha luogo con riguardo a differenziazioni difficilmente attenuabili per volontà del singolo, come avviene circa le minoranze etniche e linguistiche⁴⁷. Di tale classificazione, tuttavia, lo stesso Pizzorusso ammette il valore approssimativo: può accadere, infatti, sia che una minoranza oppressa passi dall'atteggiamento di rivendicazione dell'eguaglianza ad uno di rivalutazione delle proprie particolarità, comportandosi quindi come una minoranza volontaria, sia che un medesimo gruppo assuma contemporaneamente l'uno e l'altro ruolo⁴⁸.

A cavallo tra le minoranze volontarie e le minoranze discriminate si collocano le c.d. *nuove minoranze*, le quali si contrappongono alle *minoranze autoctone* o *storiche*, ossia quelle tradizionalmente intese o di antico insediamento. I movimenti migratori che hanno interessato l'Europa negli ultimi decenni hanno favorito la formazione di comunità di individui non-cittadini, le quali non vantano una presenza storica sul territorio di uno Stato ma che vi si sono stanziate perlopiù per motivi economici e che aspirano all'integrazione sociale, senza però voler rinunciare a proprie caratteristiche e pratiche culturali. Sulla questione si dirà meglio in seguito⁴⁹.

1.5 I diritti linguistici tra individuo e collettività

Come già anticipato, i diritti linguistici rivestono un ruolo cruciale in tema di minoranze, in quanto rappresentano il criterio più importante e utile allo

⁴⁷ A. Pizzorusso, *Minoranze e Maggioranze*, Einaudi Editore, Torino, 1993, p. 52.

⁴⁸ L'autore infatti menziona "la possibilità che un gruppo oscilli realmente fra la posizione della minoranza volontaria e quella della minoranza suo malgrado in dipendenza dell'atteggiamento del gruppo contrapposto ed in generale dell'evolversi delle vicende storiche". Cfr. A. Pizzorusso, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Giuffrè Editore, Milano, 1967, p. 127.

⁴⁹ Vedi *infra*: §5.

scopo di bilanciare la tutela di cultura e identità con l'integrazione nella società di residenza. Tra i diritti minoritari, proprio quelli linguistici hanno ottenuto il maggior riconoscimento all'interno degli ordinamenti. In un *Report* compiuto dall'Istituto per lo Studio delle Questioni Etniche di Lubiana⁵⁰ si denota come, tra gli Stati del Consiglio d'Europa, le disposizioni relative a minoranze nazionali o etniche si rinvengono in 24 Costituzioni su 47 e che ben 19 tra esse garantiscano i diritti linguistici.⁵¹ Prima di passare ad un'analisi più approfondita delle minoranze linguistiche attualmente esistenti e della loro tutela, occorre fare un cenno ai destinatari della medesima, comprendendo qui se i diritti linguistici siano rivolti all'individuo o alla collettività.

In generale, il tema della protezione delle minoranze si intreccia inevitabilmente con la discussione sull'evoluzione dei diritti umani, i quali hanno assunto diverse forme nel corso del tempo, dando vita a tre generazioni di diritti. La prima fa riferimento ai diritti fondamentali intesi come libertà dall'ingerenza dello Stato; la seconda vede l'affermarsi di diritti sociali che includono prestazioni e servizi che i cittadini devono ricevere dallo Stato stesso; infine, la terza introduce i c.d. diritti collettivi, che comprendono un insieme di diritti speciali, la cui titolarità non è attribuita all'individuo – per cui si contrappongono ai c.d. diritti individuali – bensì a gruppi organizzati. Il tal senso, i singoli appartenenti al gruppo si vedono garantito l'esercizio “in comune” di diritti quali quello

⁵⁰ A. Novak, M. Žagar, *The Constitutional Regulation of Ethnic Diversity, Protection of National Minorities and (Special) Rights of Persons Belonging to National Minorities and/or National Minorities: The Countries of South Eastern Europe and the European Context*, Inštitut za narodnostna vprašanja, Ljubljana, 2007.

⁵¹ Pur nella maggior parte degli ordinamenti, la garanzia linguistica venga genericamente riferita allo sviluppo dell'identità minoritaria o al diritto di utilizzare una “lingua propria”, senza quindi specificare che si tratti di lingua minoritaria. Cfr. F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova, 2021, p. 222-223.

di avere propria cultura e religione, nonché di utilizzare una propria lingua insieme con gli altri membri.⁵²

Un'importante distinzione da tenere in considerazione, pertanto, è quella tra casi in cui i diritti minoritari siano assegnati ai singoli membri di una minoranza e casi in cui invece siano destinati alla minoranza intesa come entità giuridica separata, presupponendo quindi che sia necessario prima attribuire personalità giuridica ad un ente che la rappresenti ufficialmente, in modo simile a come lo Stato rappresenta la comunità nazionale. In passato, data la diffidenza per la creazione di organi intermedi tra Stato e cittadino, tuttavia, la prospettiva così considerata è stata percepita con sospetto, proprio per il timore che attribuire soggettività giuridica alle formazioni sociali possa minare l'unità e l'integrità territoriale. È anche in relazione a tale questione che ha avuto luogo la discussione menzionata in precedenza⁵³ sull'interpretazione dell'articolo 27 del Patto Internazionale sui diritti civili e politici: se da un lato alcuni ritenevano che destinatari fossero i gruppi minoritari intesi come entità, dall'altro lato vi era chi considerava che la protezione fosse da attribuire, stando alla lettera della norma, alle “*persons belonging to such minorities*”, ossia individualmente considerate.⁵⁴ In verità, la norma rappresenta una soluzione intermedia, in quanto reca anche l'inciso per cui il godimento e l'esercizio dei diritti ivi menzionati è attribuito agli individui “*in community with the other members of their group*”, assicurando pertanto protezione sia al gruppo che ai suoi appartenenti.⁵⁵

⁵² Il tema è introdotto in *Vecchie e nuove minoranze: definizioni e strumenti di tutela*, L. De Grazia, L. Lorello, G. Verde (a cura di), Atti del Convegno Palermo, 3 dicembre 2015, in *Nuovi Studi di Diritto Pubblico Estero e Comparato*, Collana del Devolution Club diretta da Tania Groppi e Alessandro Torre, Maggioli Editore, 2018, reperibile sul sito <https://iris.unipa.it/retrieve/handle/10447/329541/648911/minoranze%20pdf.pdf> (consultato il 7 aprile 2024).

⁵³ Vedi *supra*: §1.3.

⁵⁴ A. Pizzorusso, *Minoranze e Maggioranze*, Einaudi Editore, Torino, 1993, p. 125-126.

⁵⁵ Circa il carattere compromissorio dell'art. 27 si è espresso anche il già citato giurista Francesco Capotorti, secondo cui il riferimento è a diritti “*half way between purely individual*

Ciò premesso, con specifico riferimento ai diritti linguistici, essi sono da intendere come diritti individuali o diritti collettivi? Va innanzitutto considerato che i singoli vantano diritti individuali pur quando inquadrati nell'ambito di appartenenza ad una comunità: uno studente regolarmente iscritto presso un ateneo ha il diritto individuale di utilizzare gli spazi accademici messi a disposizione per la comunità accademica. Per converso, un diritto collettivo è per esempio il diritto di un popolo all'autodeterminazione⁵⁶, il quale appartiene al gruppo nel suo insieme ma non rappresenta la mera somma di diritti individuali dei cittadini (per i quali l'autodeterminazione implica la facoltà di decidere per sé ma non per gli altri), né si sovrappone ad ogni altro *group differentiated right*⁵⁷, ossia il diritto attribuito al gruppo ma non alla sua comunità di appartenenza.⁵⁸

Stando così le cose, occorre individuare una zona grigia tra individualità e collettività, la quale si osserva proprio con riguardo ai c.d. diritti "particolari" previsti a favore dei gruppi minoritari. Essi sono costruiti come diritti individuali ma sono esercitabili dai singoli in quanto appartenenti alla comunità e solo in quanto collegati ad una funzione collettiva⁵⁹. Fondamentalmente, l'uso della propria lingua è un'azione interna svolta dal singolo ma, in quanto esercitata in pubblico, è utile ad esprimere all'esterno l'identità della minoranza. Pertanto, pur se attribuiti ai singoli, i diritti minoritari come quelli linguistici trovano il proprio

rights and those related to collective entities". Cfr. F. Capotorti, *The Protection of Minorities under Multilateral Agreements on Human Rights*, in *The Italian Yearbook of International Law*, January 1976, 2(1), p. 19.

⁵⁶ Vedi *supra*: §1.4.

⁵⁷ Termine da attribuire a Will Kimlicka, in *Multicultural Citizenship*, Clarendon Press, Oxford, 1995.

⁵⁸ G.A. Sacco, *La tutela collettiva delle minoranze linguistiche*, in *Diritto Costituzionale, Rivista Quadrimestrale* n. 2/2021, Franco Angeli, Milano, 2021, p. 25-27.

⁵⁹ L'articolo 3 della Convenzione Quadro del Consiglio d'Europa del 1995 stabilisce che "*le persone appartenenti a minoranze nazionali possono individualmente o in comune con altri esercitare i diritti e le libertà derivanti dai principi enunciati nella Convenzione*", sottolineando sia la dimensione individuale dei diritti (delle persone appartenenti a minoranze), che la portata collettiva (da esercitarsi in comunità con altri).

fondamento nella tutela delle minoranze, assumendo la veste di diritti a dimensione collettiva, il cui riconoscimento si pone (o dovrebbe porsi) l'obiettivo di rafforzare la protezione del gruppo unitariamente inteso.⁶⁰

Esiste, dunque, una categoria di c.d. diritti individuali a esercizio collettivo, la quale ha sì lo scopo di tutelare il gruppo, allo stesso modo in cui ciò è svolto dalla categoria dei diritti collettivi veri e propri, pur però non direttamente, ma attribuendo situazione giuridiche soggettive ai suoi singoli componenti.⁶¹ In altre parole, la natura dei diritti linguistici è individuale, in quanto esercitati dal singolo individualmente, mentre la loro titolarità è collettiva e rappresenta il presupposto per la relativa tutela: se il singolo non appartiene alla minoranza, egli non potrà nemmeno esercitare il diritto medesimo.

1.6 Conclusioni

Tra lingua, diritto e società esiste un profondo legame, in quanto la lingua è sia attività umana che oggetto di disciplina giuridica, tanto più quando la stessa è una lingua c.d. minoritaria. Essa è definita istituzionalmente come la lingua utilizzata sul territorio di uno Stato da soggetti che formano un gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione. In epoca piuttosto recente si è verificata un'evoluzione delle forme di tutela linguistica, rispetto a cui ogni ordinamento ha facoltà di autodeterminarsi. A chi riferire la tutela, tuttavia, richiede un'analisi più specifica, dato un persistente problema definitorio in termini di "minoranza". Diversi sono stati gli sforzi in ambito internazionale e nazionale nel tentativo di trovare una nozione universalmente condivisa. Ciò a cui si è giunti, pur senza

⁶⁰ V. Piergigli, *Lingue minoritarie e identità culturali*, Giuffrè Editore, Milano, 2001, p. 93 ss.

⁶¹ F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova, 2021, p. 38-40.

raggiungere l'obiettivo, è che la nozione di minoranza sia relativa: si lega a criteri numerici, politici, economici e territoriali, senza però possibilità di escludere rispetto alla sua individuazione anche vicende storiche, istituzionali e politiche che riguardano i singoli gruppi. In merito, diverse sono le terminologie impiegate nel tempo per riferirsi alle minoranze, a partire dalla distinzione rispetto al concetto di popolo, per giungere a una serie di distinzioni più specifiche, quali per esempio le minoranze nazionali o etniche, le minoranze volontarie o discriminate e le nuove minoranze o minoranze storiche. A tutte le minoranze, quale che sia la loro qualificazione, spetta il godimento di una serie di diritti, tra cui quelli linguistici, i quali sono da definire come diritti particolari con natura di diritti individuali ma la cui titolarità è collettiva.

CAPITOLO 2

MINORANZE LINGUISTICHE ATTUALMENTE PRESENTI SUL TERRITORIO EUROPEO

2.1 Numeri e mappa delle minoranze in Europa

Da un punto di vista meramente numerico, al mondo esistono circa 7.000 lingue e solamente il 3% di esse è originario dell'Europa, dove si contano 36 lingue ufficiali e almeno 80 lingue minoritarie. Uno studio risalente a giugno 2023, intitolato “*Linguistic and cultural diversity – Minority and minoritised languages as part of European linguistic and cultural diversity*”⁶², ha evidenziato che sul territorio europeo risiedono almeno 362 minoranze linguistiche, etniche o nazionali, le quali corrispondono a circa il 15% della popolazione totale. Con specifico riguardo agli Stati dell'Unione Europea, si contano all'incirca 160 minoranze, pari al 7% della popolazione⁶³. Qui le lingue ufficiali sono 24 e quelle minoritarie almeno 60.

A tal proposito, la *homepage* della pagina⁶⁴ dedicata all'iniziativa *Minority Safepack* (già citata in precedenza⁶⁵) sottolinea efficacemente come siano circa 50 milioni le persone che nell'Unione appartengono ad una minoranza nazionale o linguistica. La cifra è qui definita come “*uno dei migliori segreti in Europa*”, a riprova del fatto che le minoranze e la loro

⁶² Studio commissionato dal Dipartimento tematico *Diritti dei cittadini e affari costituzionali del Parlamento europeo* su richiesta della Commissione per le petizioni del Parlamento europeo (c.d. PETI). Lo stesso è reperibile al sito [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/751273/IPOL_STU\(2023\)751273_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/751273/IPOL_STU(2023)751273_EN.pdf) (consultato il 13 luglio 2024).

⁶³ *Ibidem*, p. 7-10.

⁶⁴ Cfr. <http://minority-safepack.eu> (consultato il 14 luglio 2024).

⁶⁵ Vedi *supra*: §1.4.

diversità non siano ancora sufficientemente note ai più. Delle comunità minoritarie che risiedono in Europa, infatti, si ha una generale e approssimativa conoscenza a livello di cultura, storia e territorio e solo tendenzialmente si distinguono alcuni dei loro nomi.

Non giova, in tal senso, che la distribuzione delle minoranze sia particolarmente articolata: esistono Stati come la Norvegia, il Portogallo, l'Olanda, la Polonia o la Bulgaria in cui le minoranze sono poco presenti, sia per varietà che per numero di componenti, ed esistono Stati in cui la presenza si riscontra con più facilità, come l'Italia, la Romania, l'Ungheria, la Gran Bretagna, la Francia e la Spagna⁶⁶. Nei paragrafi a seguire si analizzeranno alcune situazioni locali al momento presenti sul territorio europeo, suddiviso secondo il *geoschema* ideato dalle Nazioni Unite sulla base dei quattro punti cardinali.

2.2 Europa settentrionale (Svezia, Norvegia, Regno Unito)

Con la Legge n. 724 del 2009 la Svezia ha ufficialmente riconosciuto cinque lingue minoritarie: il finlandese, il meänkieli, le lingue sami, il romaní e l'yiddish. Per qualificare una lingua come minoritaria occorre che la medesima non sia un dialetto e sia parlata senza interruzioni da almeno tre generazioni o cento anni. Le minoranze nazionali riconosciute sono quelle di ebrei, rom, sami, finlandesi e tornedaliansi⁶⁷ e ad esse viene espressamente riconosciuto il diritto alla tutela e rappresentanza della propria lingua e cultura, alla partecipazione alle questioni politiche e

⁶⁶ F. Dal Passo, *Storia e diritti delle Minoranze*, in Semestrale di studi e ricerche di Geografia, n. 1, 2005.

⁶⁷ Cfr. articolo 2 della Legge n. 724 del 2009, reperibile al sito https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2009724-om-nationella-minoriteter-och_sfs-2009-724/ (consultato il 16 luglio 2024).

all'informazione. È dovere delle autorità amministrative informare le minoranze sui propri diritti.⁶⁸

Con riguardo ai singoli gruppi, gli ebrei si stabilirono in Svezia alla fine del 1600, epoca in cui era imprescindibile la conversione al luteranesimo. Solo nel 1774 la Svezia accordò ad un uomo ebreo di origini tedesche di risiedere senza necessità di convertirsi, concedendo poi pieni diritti civili nel 1870 e la libertà di religione nel 1951. In uno studio del 2020⁶⁹ sono stati confrontati gli atteggiamenti e le credenze antisemite nel periodo 2005-2020 e l'antisemitismo è motivo di preoccupazione nello Stato, tanto che nel 2023 il governo svedese ha avviato una *task force* con focus preminente sulla sicurezza della vita ebraica.⁷⁰

La minoranza più diffusa è quella dei sami. Dopo una lunga oppressione e diversi anni di associazionismo, i sami hanno ottenuto il proprio parlamento, il c.d. *Sametinget*, istituito nel 1993 con sede a Kiruna, la città più a nord della Svezia. Oltre ad essere funzionale per una maggior autonomia circa questioni relative alla caccia o all'allevamento, il Parlamento Sami promuove i diritti culturali e linguistici. Una peculiarità del sami inteso come lingua è la sua suddivisione in tre forme diverse di linguaggio a seconda della zona di residenza (est, centro e sud), ciascuna delle quali è poi ulteriormente divisa in dieci ulteriori dialetti.⁷¹

⁶⁸ I dati qui presenti sono raccolti e diffusi dallo *Swedish Institute* (SI) attraverso il sito ufficiale https://sweden.se/life/equality/national-minorities-in-sweden?_x_tr_hist=true (consultato il 20 luglio 2024).

⁶⁹ Studio commissionato nel 2020 dal *Living History Forum* e comparato con uno studio precedente condotto insieme al *Swedish National Council for Crime Prevention* (Brå) nel 2005. Il medesimo è reperibile al sito <https://www.levandehistoria.se/english/learn-and-teach/summary-of-the-study-antisemitism-in-sweden> (consultato il 20 luglio 2024).

⁷⁰ Vedi *supra*: n. 68.

⁷¹ *Ibidem*.

La Norvegia è lo Stato che per primo ha ratificato la Carta europea per le lingue regionali o minoritarie nel 1993⁷² e al momento conta quattro lingue minoritarie, ossia sami, kven, romaní e romanes. Le sezioni 5 e 6 dell'*Act relating to Language*⁷³, rilasciato nel 2022 dal Ministero della Cultura e dell'Uguaglianza norvegese, specificano che tali lingue eguagliano per valore la lingua norvegese a livello linguistico e culturale⁷⁴.

La minoranza linguistica più consistente è quella dei sami, stabiliti nelle regioni settentrionali e centrali della Norvegia. La lingua sami ha diverse varianti: la più diffusa è il sami settentrionale, seguita in termini numerici dal sami meridionale e dal c.d. *sami lule*. Attualmente i parlanti totali sono all'incirca 30.000, pur altrettanti norvegesi si considerino parte della popolazione sami senza conoscerne la lingua. Più delle altre lingue minoritarie, il sami e il norvegese si parificano al punto che, a livello amministrativo, viene specificamente garantito l'utilizzo del sami nell'interazione con gli enti pubblici. Nessuna delle sue varianti, tuttavia, è simile o in qualche modo imparentata con la lingua norvegese.

Meno numerosi sono i c.d. *kvener*, popolazione di origine finnica che parla il kven, una lingua pressoché identica al finlandese e utilizzata da circa 5.000 abitanti. La comunità rom, infine, è arrivata in Norvegia in più frangenti fra il 1500 e il 1800, e parla il c.d. *romaní* o *romanes*, a sua volta caratterizzato da due varianti: il c.d. *vlox romaní*, parlato da una percentuale minima della popolazione, e il c.d. *tavringer romaní*, utilizzato da una quantità di persone paragonabile a quella che comunica in kven.

⁷² La ratifica risale al 10/11/1993 ma l'entrata in vigore del trattato è datata 01/03/1998.

⁷³ L'atto è reperibile per intero al sito web <https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/2021-05-21-42> (consultato il 22 luglio 2024).

⁷⁴ Cfr. *Report on the Nordic Minority Languages* pubblicato nel 2022 in seno al Progetto *European Language Equality* e reperibile per intero al sito web https://european-language-equality.eu/wp-content/uploads/2022/06/ELE_Deliverable_D1_38_Language_Reports_nordic_languages-2.pdf (consultato il 22 luglio 2024).

Geograficamente parlando, il popolo rom è nomade e pertanto non vi sono dati circa la sua precisa localizzazione sul territorio norvegese.⁷⁵

Il Regno Unito ha ratificato la Carta europea per le lingue regionali o minoritarie con riferimento a sei lingue minoritarie: l'irish e l'ulster scots (Irlanda del Nord), lo scots e gaelic (Scozia), l'welsh (Galles) e il cornish (Cornovaglia). A livello normativo, il *Welsh Language Act* (1993) in Galles richiedeva che inglese e gallese fossero parificati a livello pubblico e ciò si è effettivamente realizzato con l'approvazione del *Welsh Language Measure* (2011). In Scozia, il *Gaelic Language Act* (2005) conferisce alla lingua gaelica scozzese riconoscimento a livello giuridico. Nell'Irlanda del Nord, l'irlandese e lo scozzese dell'Ulster sono usati al pari dell'inglese, seppur in misura più limitata.⁷⁶

La distinzione delle minoranze linguistiche in UK si rifà alla relativa regione di appartenenza. La minoranza irlandese parla perlopiù inglese, in quanto solo meno di un quarto della popolazione utilizza la lingua irlandese, comunque tutelata dal governo inglese a seguito di diversi accordi anglo-irlandesi.

La minoranza gaelica parla il gaelic, discendente dalle lingue celtiche e utilizzato da circa 80.000 persone in Scozia. Una legge del 1980, in particolare, regola l'uso del gaelico nelle scuole scozzesi, pur il suo insegnamento sia facoltativo.

⁷⁵ A. Meregalli, *Quale lingua per la nazione? Profilo storico del norvegese*, in Quaderni del Premio Letterario Giuseppe Acerbi, Letteratura Norvegese, a cura di S. Cappellari e G. Colombo, n. 18, 2018.

⁷⁶ S. Pasetto, *Appunto sulla tutela delle minoranze nazionali ai sensi della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali (Strasburgo, 1° febbraio 1995)*, in Corte Costituzionale, Servizio Studi, Area di diritto comparato, a cura di P. Passaglia, Comp. 228, febbraio 2018. Il documento è reperibile al sito ufficiale della Corte Costituzionale (https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/Internet_Comp_228_minoranze.pdf) (consultato il 22 luglio 2024).

La minoranza gallese corrisponde a circa il 19% della popolazione residente in Galles e utilizza il welsh, una delle lingue celtiche insulari. L'utilizzo di tale lingua è fortemente promosso a livello locale, per esempio attraverso la segnaletica stradale bilingue o l'offerta di servizi pubblici completamente in gallese.

Infine, la minoranza cornica parla il cornish, seppur prima del 2010 fosse dichiarata lingua estinta dall'UNESCO. Attualmente, il cornico è parlato da una percentuale molto bassa della popolazione, corrispondente a circa 200 persone, e non è prevista alcuna forma d'insegnamento nella scuola dell'obbligo.⁷⁷

2.3 Europa Occidentale (Austria, Belgio, Francia, Germania, Svizzera, Olanda)

L'articolo 8 della Costituzione austriaca stabilisce che *“la lingua tedesca è la lingua ufficiale della Repubblica, ma senza alcun pregiudizio dei diritti accordati dalle leggi dello Stato alle minoranze linguistiche.”* Le minoranze linguistiche ufficialmente riconosciute in Austria sono gli sloveni, i croati del Burgenland, gli ungheresi, i cechi, gli slovacchi e i rom.

Lo sloveno è la seconda lingua ufficiale della Carinzia, il più meridionale dei nove stati federali dell'Austria. Secondo un censimento del 2001, sono circa 25.000 i cittadini che utilizzano lo sloveno e la loro rappresentanza è affidata al c.d. *Narodni Svet Koroskih Slovencev* (Consiglio degli Sloveni in Carinzia).

Il croato è la lingua ufficiale del Burgenland, lo stato federale più orientale in Austria, ed è parlato da circa il 2,5% della popolazione totale. La minoranza croata gode di importanti forme di tutela ed è rappresentata

⁷⁷ F. Dal Passo, *Storia e diritti delle Minoranze*, in Semestrale di studi e ricerche di Geografia, n. 1, 2005.

nelle istituzioni attraverso il c.d. *Hrvatsko Kulturno Drustvo u Gradiscu* (Consiglio culturale croato in Burgenland).

Sempre nel Burgenland, un'ulteriore minoranza linguistica è quella composta da circa 3.000 persone che parlano l'ungherese, lingua presente in territorio austriaco per via dei legami storici che hanno caratterizzato i due Paesi⁷⁸.

Le sei minoranze qui elencate sono riconosciute dalla legge e godono di tutela linguistica e culturale. Vi sono poi lingue minoritarie largamente diffuse ma senza che abbiano il medesimo privilegio: il turco è quella più numerosa (2,3% della popolazione), seguito dal serbo (2,2%), nonché l'italiano (in Tirolo), il ceco (nella Bassa Austria) e il francese e lo spagnolo (a Vienna)⁷⁹.

La Costituzione belga riconosce tre comunità culturali, ossia francese, olandese e tedesca, e quattro aree linguistiche, ossia olandese, francese, tedesca e bilingue di Bruxelles Capitale. Ogni comunità ha pari dignità e il diritto a conservare e sviluppare la propria cultura, con il supporto di Consigli culturali che si occupano della cooperazione tra comunità. La comunità tedesca, tuttavia, non gode esattamente degli stessi diritti delle altre, in quanto le leggi sono promulgate solo in francese e nederlandese. In merito, una riforma del 1967 ha parificato la lingua tedesca a quella francese in tutti gli usi pubblici ed è stato attivato a Bruxelles il c.d. *Centre de Recherche sur le Plurilinguisme*, che promuove l'utilizzo della lingua tedesca.

In Belgio si parlano anche altre lingue romanze, ossia il vallone, il piccard, il lorenese e lo champenois, lingue tutelate dal Decreto del Consiglio della

⁷⁸ Cfr. *6th Report of the Republic of Austria, pursuant to Article 25 (2) of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, 12 agosto 2024, reperibile al sito internet <https://rm.coe.int/6th-sr-austria-en/1680b14058> (consultato il 28 agosto 2024).

⁷⁹ I dati qui presenti sono raccolti e diffusi dall'organizzazione Minority Rights Group attraverso il sito ufficiale <https://minorityrights.org/country/austria/> (consultato il 28 agosto 2024).

Comunità francese del 1990 ma senza, per esempio, essere insegnate nelle scuole.⁸⁰

Ulteriore minoranza da considerare è quella lussemburghese, la cui presenza è in diminuzione a causa dell'assimilazione culturale e linguistica rispetto alle comunità maggioritarie, dell'assenza di riconoscimento ufficiale della lingua lussemburghese e dei cambiamenti demografici⁸¹.

In Francia convivono diverse minoranze linguistiche, tra cui quella basca, bretone, catalana, corsa, fiamminga, occitana e tedesca, le quali però non hanno ancora un riconoscimento giuridico ufficiale.⁸² Tale riconoscimento, infatti, è limitato dal principio di indivisibilità della Repubblica, sancito dall'articolo 1 della Costituzione del 1958, che vede Stato e Nazione come unica entità.⁸³ Il principio è stato ribadito da diverse decisioni del *Conseil Constitutionnel* e, in più, pur ammettendo l'esistenza di diversità etnico-linguistiche, la Francia ha firmato ma mai ratificato la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie.⁸⁴ Nel gennaio 2014, l'Assemblea Nazionale ha adottato un emendamento alla Costituzione che consente la ratifica della Carta, il quale è stato dibattuto dal Senato ma per cui si attende ancora l'approvazione del Congresso⁸⁵.

⁸⁰ F. Dal Passo, *Storia e diritti delle Minoranze*, in *Semestrale di studi e ricerche di Geografia*, n. 1, 2005.

⁸¹ Cfr. *Linguistic and cultural diversity – Minority and minoritised languages as part of European linguistic and cultural diversity*, studio richiesto dal Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs Directorate-General for Internal Policies, giugno 2023, reperibile al sito web [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2023\)751273](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2023)751273) (consultato il 28 agosto 2024).

⁸² F. Dal Passo, *Storia e diritti delle Minoranze*, in *Semestrale di studi e ricerche di Geografia*, n. 1, 2005.

⁸³ C. Torrisi, *Appunto sulla tutela delle minoranze nazionali ai sensi della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali (Strasburgo, 1° febbraio 1995)*, in *Corte Costituzionale*, Servizio Studi, Area di diritto comparato, a cura di P. Passaglia, Comp. 228, febbraio 2018.

⁸⁴ F. Palermo, *Internazionalizzazione del diritto costituzionale e costituzionalizzazione del diritto internazionale delle differenze*, in *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP*, 2009.

⁸⁵ Cfr. sito ufficiale del Consiglio d'Europa all'indirizzo <https://www.coe.int/it/web/european-charter-regional-or-minority-languages/promuovere-la-ratifica-in-francia> (consultato il 28 agosto 2024).

Le lingue regionali parlate dalle minoranze sono attualmente sette: basco, bretone, catalano, corso, olandese (fiammingo occidentale e olandese standard), tedesco (dialetti e tedesco standard, lingua regionale dell'Alsazia-Mosella) e occitano⁸⁶. Circa il 90% della popolazione, in particolare, desidera l'incremento dell'utilizzo della lingua corsa e vorrebbe una società bilingue⁸⁷.

Da un punto di vista legislativo, la legge *Deixonne* del 1951 consente l'insegnamento delle lingue minoritarie nelle scuole francesi, seppur la rispettiva applicazione cambi a seconda della singola lingua⁸⁸. L'Assemblea Nazionale ha poi approvato ad aprile 2021, con una larga maggioranza, la legge *Molac* sulla protezione e promozione delle suddette lingue. A maggio dello stesso anno, tuttavia, il Consiglio costituzionale ha deciso di censurare parte della legge, giudicando incostituzionale l'insegnamento delle lingue minoritarie⁸⁹. L'atteggiamento francese nei confronti di tali lingue è motivo di preoccupazione per i difensori e attivisti delle minoranze.

Ad aver ratificato la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie è invece la Germania, con specifico riferimento alle minoranze che parlano la lingua danese, sorba (superiore e inferiore), frisone (settentrionale e di *Saterland*), romani e basso-tedesca⁹⁰. La tutela delle singole minoranze dipende dalle Costituzioni dei vari *Länder* e va precisato che la Germania

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ *Ibidem*: n. 81.

⁸⁸ *Ibidem*: n. 82.

⁸⁹ Cfr. sito ufficiale del Parlamento Europeo all'indirizzo https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-004408_EN.html (consultato il 29 agosto 2024).

⁹⁰ Cfr. sito ufficiale del Consiglio d'Europa all'indirizzo <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=148> (consultato il 30 agosto 2024).

considera minoranze nazionali solo i danesi, i sorbi e i frisoni⁹¹, escludendo le minoranze “nuove”, ossia comunità di immigrati come turchi, italiani e serbi.⁹²

Con specifico riferimento ai frisoni del Nord, popolo germanico che vive lungo la costa del Mare del Nord, la loro lingua è il frisone ma vi sono circa 9.000 parlanti, numero in costante diminuzione al punto che la lingua è da considerarsi a rischio di estinzione. Così anche il sorbo, lingua del popolo slavo che vive nella Germania orientale, principalmente in Sassonia e Brandeburgo. Ad oggi vi sono circa 40.000 parlanti della lingua sorba, ma solo 15.000 di loro la utilizzano quotidianamente. Negli ultimi anni, il c.d. progetto *Witaj* (letteralmente *benvenuto*) ha cercato di rivitalizzare il sorbo attraverso la previsione dell'educazione bilingue, con risultati promettenti pur i numeri di parlanti siano ancora limitati.⁹³

Anche la Svizzera ha proceduto a ratificare la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie. In tempi ancora precedenti rispetto alla conclusione dei lavori per la Carta (1992), nei cantoni svizzeri il tedesco era già la lingua dominante, il francese si diffuse con rapidità dopo la Rivoluzione francese (con l'estensione dei diritti politici si ampliarono anche i diritti linguistici) e le leggi della Repubblica elvetica (dal 1798 al 1803) furono redatte in italiano, francese e tedesco. Nel 1874, con la riforma costituzionale, queste tre lingue divennero ufficiali, e nel 1938 il

⁹¹ M. T. Roerig, *Appunto sulla tutela delle minoranze nazionali ai sensi della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali (Strasburgo, 1° febbraio 1995)*, in Corte Costituzionale, Servizio Studi, Area di diritto comparato, a cura di P. Passaglia, Comp. 228, febbraio 2018.

⁹² F. Dal Passo, *Storia e diritti delle Minoranze*, in Semestrale di studi e ricerche di Geografia, n. 1, 2005.

⁹³ A. Filip, *La Carta europea per le lingue minoritarie: due esempi di applicazione in Germania*, in Rivista “Etnie”, 2016, reperibile all'indirizzo <https://rivistaetnie.com/carta-europea-per-le-lingue-minoritarie-applicazione-in-germania-55912/> (consultato il 30 agosto 2024).

romancio fu riconosciuto come lingua nazionale⁹⁴. Attualmente, infatti, l'articolo 4 della Costituzione federale svizzera recita “*Le lingue nazionali sono il tedesco, il francese, l'italiano e il romancio.*”⁹⁵.

In Olanda le lingue minoritarie sono il frisone, il limburgese, il basso sassone, il romaní e lo yiddish. Il Settimo Rapporto della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie rilasciato nel 2022⁹⁶ evidenzia la necessità di rafforzare l'uso delle lingue minoritarie nei Paesi Bassi. Le autorità olandesi, infatti, hanno manifestato interesse per tali lingue solo quando vi è stata una pressione esterna.⁹⁷

Soltanto il frisone, lingua appartenente alle lingue germaniche e affine con l'antico inglese, è l'unica delle cinque lingue minoritarie a godere di un alto livello di protezione, considerato il suo riconoscimento nella legislazione olandese tramite norme che ne autorizzano l'uso nella sfera dell'istruzione, degli enti locali, della cultura.⁹⁸ L'impegno degli attivisti frisoni ha infatti permesso l'adozione del c.d. *Use of Frisian Act* nel 2014, che ha portato al riconoscimento del frisone come lingua ufficiale accanto all'olandese nella provincia della Frisia.

Secondo un'indagine dell'organizzazione non governativa *Veldeke Limburg* nel gennaio 2021, il 67% di tutti gli adulti residenti nella provincia del Limburgo parla fluentemente una delle varietà di limburgese. Al contrario, il numero di parlanti il basso sassone è in forte diminuzione, con il rischio di un severo indebolimento della lingua a lungo

⁹⁴ *Ibidem*: n. 92.

⁹⁵ Il testo della Costituzione è reperibile al sito internet ufficiale <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/it> (consultato il 31 agosto 2024).

⁹⁶ Cfr. *Seventh Evaluation Report on the Netherlands*, reperibile al sito internet <https://rm.coe.int/netherlandsecml7-en/1680aa8930> (consultato il 1 settembre 2024).

⁹⁷ C. Hamans, *Language Policy in the Netherlands*, in *Scripta Neophilologica Posnaniensia*, Tom XVI, strony 41–61, Wydział Neofilologii, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, 2016.

⁹⁸ F. Dal Passo, *Storia e diritti delle Minoranze*, in *Semestrale di studi e ricerche di Geografia*, n. 1, 2005.

termine. I rom e i sinti non sono riconosciuti come minoranza nazionale ma sono presenti sul territorio e sono gli unici parlanti del romaní nei Paesi Bassi, lingua non territoriale e di cui non è promosso l'uso. Così, infine, lo yiddish, parlato da circa 500 soggetti, principalmente ad Amsterdam, Rotterdam e L'Aia⁹⁹.

2.4 Europa Orientale (Ungheria, Polonia, Romania, Moldavia, Ucraina)

La Carta europea delle lingue regionali o minoritarie è stata ratificata ed è entrata in vigore in Ungheria nel 1998. L'applicazione della Carta è prevista per armeno, boyash, bulgaro, croato, tedesco, greco, polacco, romaní, romeno, ruteno, serbo, slovacco, sloveno e ucraino. Il riconoscimento delle minoranze ha esito positivo in Ungheria: un'analisi dei dati tra il 1990 e il 2010 mostra un significativo incremento delle medesime e dei diritti loro riconosciuti¹⁰⁰.

A luglio del 1993, in particolare, il Parlamento ha adottato quasi all'unanimità la Legge LXXVII, che ha permesso all'Ungheria di dotarsi di un apparato legale e giuridico finalizzato a tutelare i diritti delle minoranze ivi presenti. Sono riconosciute tredici minoranze: dodici nazionali e una etnica, ossia i rom.¹⁰¹ La legge apre affermando la partecipazione al potere popolare delle minoranze e un punto significativo riguarda in particolare il diritto dei bambini appartenenti alle minoranze di ricevere un'istruzione totale o parziale nella propria lingua.¹⁰² In merito, nonostante la tendenza verso un insegnamento bilingue, esiste ancora la

⁹⁹ *Ibidem*: n. 96.

¹⁰⁰ Cfr. *Linguistic and cultural diversity – Minority and minoritised languages as part of European linguistic and cultural diversity*, studio del 2023 reperibile al sito [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/751273/IPOL_STU\(2023\)751273_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/751273/IPOL_STU(2023)751273_EN.pdf) (consultato il 1 settembre 2024).

¹⁰¹ O. Meer, *I rom d'Ungheria fra legge e realtà*, in *Le Monde Diplomatique*, novembre 1999.

¹⁰² F. Dal Passo, *Storia e diritti delle Minoranze*, in *Semestrare di studi e ricerche di Geografia*, n. 1, 2005.

necessità di estendere ulteriormente l'uso del croato, del tedesco, del romeno, del serbo, dello slovacco e dello sloveno. Inoltre, sarebbe necessario un incremento dell'utilizzo di tali lingue anche nel settore delle autorità giudiziarie e amministrative, dove il loro impiego è praticamente inesistente¹⁰³.

La Polonia ha ratificato la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie nel 2009 a conclusione di un lungo e complesso processo (la firma risale al 2003)¹⁰⁴. Con la ratificazione è stato riconosciuto un importante numero di lingue minoritarie, ossia bielorusso, ceco, ebraico, yiddish, karaim, cascubo, lituano, lemko, tedesco, armeno, romaní, russo, slovacco, tartaro e ucraino¹⁰⁵. Già dal 2005, la Polonia ha emanato una Legge sulle minoranze nazionali ed etniche e sulle lingue regionali, la quale definisce le responsabilità e le competenze dell'autorità statale e degli enti locali riguardo la tutela dei diritti delle minoranze etniche e nazionali.

Le lingue menzionate sono omogeneamente utilizzate all'interno dei confini polacchi e sono tutelate attraverso l'adozione delle medesime iniziative. Nonostante un ampio numero di campagne finalizzate a promuoverne l'uso nei settori dell'istruzione, dell'amministrazione e dell'economia, il Consiglio d'Europa ha sottolineato nell'agosto del 2023 la necessità che la Polonia adotti un approccio più strutturato nella

¹⁰³ Cfr. *Recommendation CM/RecChL (2019)4 of the Committee of Ministers to member States on the application of the European Charter for Regional or Minority Languages by Hungary*, adottato dal Committee of Ministers a giugno 2019 e reperibile al sito internet [https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:\[%2209000016809500ff%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:[%2209000016809500ff%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]}) (consultato il 2 settembre 2024).

¹⁰⁴ F. Palermo, *Le sfide del diritto delle minoranze in ambito internazionale e il ruolo dell'UE, con particolare riferimento all'iniziativa Minority Safepack*, in *Le minoranze linguistiche nell'Unione Europea, le prospettive di nuovi strumenti di tutela e promozione*, a cura di R. Toniatti, giugno 2019.

¹⁰⁵ Il testo della Dichiarazione depositata a febbraio 2009 è reperibile al sito internet ufficiale del Consiglio d'Europa <https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list?module=declarations-by-treaty&numSte=148&codeNature=10&codePays=POL> (consultato il 4 settembre 2024).

promozione delle lingue minoritarie. Sono infatti state riscontrate “*evidenti conseguenze negative*”, per esempio in seguito alla recente riduzione dell'insegnamento del tedesco come lingua minoritaria a una sola ora settimanale, rispetto alle tre ore previste per le altre lingue regionali o minoritarie¹⁰⁶. Con specifico riguardo all'insegnamento, a causa della guerra in corso in Ucraina e della conseguente migrazione in Polonia, i giovani ucraini hanno rappresentato la più grande minoranza nazionale nelle scuole, con circa 200.000 alunni per l'anno scolastico 2021/2022¹⁰⁷.

Da un censimento del 1992 è risultato come la popolazione globale della Romania sia composta da innumerevoli minoranze, quali ungheresi, tedeschi, ucraini, russi lipovani, turchi, serbi, tartari, armeni, slovacchi, bulgari, ebrei, macedoni, cechi, croati, polacchi, greci, ciangai, sassoni, szeklers, ruteni e altre di origini etniche non specificate.¹⁰⁸ La Carta europea per le lingue regionali o minoritarie si applica a venti lingue, di cui dieci (bulgaro, croato, ceco, tedesco, ungherese, russo, serbo, slovacco, turco e ucraino) ricevono una protezione maggiore, dato che la Romania si è impegnata a promuoverle nella vita pubblica, con particolare riguardo al loro utilizzo nell'istruzione, nella giustizia, nella pubblica amministrazione, nei media, nelle attività economiche e sociali, nella cultura e nei rapporti transfrontalieri. Le altre dieci lingue riconosciute sono albanese, armeno, greco, italiano, macedone, polacco, rom, ruteno, tartaro e yiddish. Per ogni lingua minoritaria è prevista una politica linguistica ufficiale al fine di garantire il diritto delle minoranze di parlare

¹⁰⁶ Il Comunicato stampa è reperibile al sito internet ufficiale del Consiglio d'Europa <https://www.coe.int/it/web/portal/-/poland-more-efforts-needed-for-regional-or-minority-language-use> (consultato il 7 settembre 2024).

¹⁰⁷ I dati qui raccolti sono disponibili sul sito internet ufficiale della Commissione Europea all'indirizzo <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/poland/population-demographic-situation-languages-and-religions> (consultato il 14 settembre 2024).

¹⁰⁸ F. Dal Passo, *Storia e diritti delle Minoranze*, in Semestrale di studi e ricerche di Geografia, n. 1, 2005.

la propria lingua madre. L'articolo 10 della Legge Nazionale sull'istruzione (L. 1/2011) stabilisce che l'istruzione debba essere offerta in rumeno e nelle lingue delle minoranze nazionali, oltre che nelle lingue internazionali¹⁰⁹.

Un rapporto del Comitato di esperti sulla Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, risalente ad aprile 2023¹¹⁰, riconosce che la Romania ha un buon quadro legale e una serie di politiche efficaci per la protezione di tutte le lingue minoritarie sopraelencate. Tuttavia, lo stesso Comitato esprime preoccupazione per questioni quali la condotta della polizia nei confronti delle persone appartenenti alle minoranze oppure la soglia di popolazione del 20% prevista per l'uso delle lingue minoritarie nell'amministrazione, considerata troppo alta.

Con riferimento ad alcune singole minoranze, i rom sono i soggetti più storicamente radicati nel Paese, pur anche erroneamente considerati la minoranza più numerosa. Gli ungheresi, infatti, rappresentano la minoranza più diffusa in via ufficiale, con una forte presenza in Transilvania, dove è concentrata anche la comunità tedesca. I ruteni erano inizialmente considerati parte della minoranza nazionale ucraina, mentre dal 2001 sono riconosciuti separatamente. Altre minoranze, come serbi, croati, polacchi, cechi e alcuni slovacchi, bulgari e ucraini, vivono principalmente nella regione del Banato, vicino al confine serbo. La comunità italiana è presente principalmente nel nord della Moldavia, intorno a Iași. Infine, albanesi e armeni si concentrano nella capitale

¹⁰⁹ Il testo della Legge è reperibile al sito internet https://migrant-integration.ec.europa.eu/library-document/law-no-12011-education_en (consultato il 14 settembre 2024).

¹¹⁰ Il Rapporto si basa su dati di febbraio 2023 ed è reperibile sul sito internet ufficiale del Consiglio d'Europa all'indirizzo <https://rm.coe.int/5th-op-romania-en/1680ac3917> (consultato il 14 settembre 2024).

București, salvo la presenza di una comunità armena anche in Transilvania¹¹¹.

La Moldavia rappresenta un punto di incontro di diversi popoli ed è caratterizzata da una complessa storia, considerando che fu inizialmente parte dell'URSS e divenne Stato indipendente solo ad agosto 1991. A livello demografico, durante il conseguimento dell'indipendenza e la frantumazione dell'URSS in 15 nuovi stati, la Moldavia perse una porzione del proprio territorio, la Transnistria, abitata principalmente da russi e ucraini. Pressioni secessioniste, poi, si avvertono tutt'oggi nella regione meridionale della Găgăuzia, popolata dalla comunità di origine turca dei gagauzi.¹¹²

A livello di popolazione, in Moldova risiedono meno di 3 milioni di abitanti¹¹³, di cui il 75% è costituito da moldavi, seguito dal 7% di romeni¹¹⁴, 6,6% di ucraini, 4,6% di gagauzi, 4,1% di russi, 1,9% di bulgari e 0,3% di rom¹¹⁵. La maggior parte dei moldavi, dei gagauzi e dei rom si identifica esclusivamente con il proprio gruppo etnico principale, mentre

¹¹¹ I dati qui raccolti sono raccolti e diffusi dall'organizzazione Minority Rights Group attraverso il sito ufficiale <https://minorityrights.org/country/romania/> (consultato il 24 settembre 2024).

¹¹² D. Elia, *I sogni europei di Chișinău*, in Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa, ottobre 2014, reperibile al sito internet ufficiale <https://www.balcanicaucaso.org/Divulgazione/Rassegna-stampa/Archivio-2014-Rassegna-Stampa/Articolo-del-corrispondente-di-OBC-Danilo-Elia-I-sogni-europei-di-Chisinau-su-Missioni-Consolata-01-10-2014/I-sogni-europei-di-Chisinau-PDF> (consultato il 24 settembre 2024).

¹¹³ I dati sono raccolti e aggiornati a gennaio 2024 dall'Ufficio nazionale di statistica della Repubblica di Moldova e sono presenti sul sito internet <https://statistica.gov.md/ro> (consultato il 24 settembre 2024).

¹¹⁴ Le percentuali devono essere valutate con attenzione poiché per il censimento qui in esame ai cittadini fu chiesto di identificarsi con la comunità linguistica di appartenenza e non con quella culturale o etnica. Cfr. G. Moisé, *Capire i Balcani orientali, Bulgaria, Romania, Moldova: dal 1989 ai giorni nostri*, Bottega Errante Edizioni, maggio 2023.

¹¹⁵ A. Torre, *La Repubblica Moldova e La Guerra, Tra Russia Ed Europa*, in Critica sociale n. 2, marzo/aprile 2023.

romeni, russi, ucraini e bulgari si associano anche ad altri gruppi etnici ed in particolare ai moldavi stessi¹¹⁶.

A livello legislativo, la Moldavia rientra tra gli Stati che hanno preso parte alla Convenzione-Quadro per la protezione delle minoranze nazionali entrata in vigore nel 1998¹¹⁷ e dal più recente parere del Comitato consultivo del Consiglio d'Europa sulla Convenzione emerge che “*le relazioni interetniche nella Repubblica di Moldova continuano ad essere generalmente caratterizzate come stabili, armoniose e pacifiche*”¹¹⁸. Inoltre, nel 2001 è stata adottata una specifica legge (L. 382/2001¹¹⁹) che disciplina i diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali e lo *status* giuridico delle loro organizzazioni.

In considerazione delle lingue parlate nella Repubblica, il 22 marzo del 2023 è stata promulgata una legge che ha sostituito nell'articolo 13 della Costituzione¹²⁰, relativo alla lingua ufficiale dello Stato, le parole “*lingua moldava*” con “*lingua romena*”. Il moldavo è ritenuto un dialetto di origine romanza che è però fortemente influenzato sul piano lessicale dalla lingua russa. Quest'ultima, in particolare, è utilizzata sia come lingua principale (14,1% dei cittadini moldavi) sia come lingua secondaria (16%)¹²¹. In quanto lingua ufficiale durante il periodo sovietico, infatti, il russo è

¹¹⁶ I dati sono raccolti nello Studio “*Etnobarometru Moldova – 2020*” presso il Centro CIVIS in Chişinău (*Centrul de Analiză și Investigații în Sociologie, Politologie și Psihologie*), disponibile al sito internet https://www.osce.org/files/f/documents/5/3/505312_0.pdf (consultato il 24 settembre 2024).

¹¹⁷ Vedi *supra*: §1.4.

¹¹⁸ Cfr. Quinto Parere sulla Repubblica di Moldova del Comitato consultivo del Consiglio d'Europa sulla Convenzione Quadro per la protezione delle minoranze nazionali, pubblicato a giugno 2023 e disponibile al sito internet <https://rm.coe.int/eng-fifth-opinion-on-moldova-of-the-coe-advisory-committee-on-the-fram/1680b17cc9> (consultato il 24 settembre 2024).

¹¹⁹ Il testo della Legge è reperibile al sito internet https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=142653&lang=ro (consultato il 24 settembre 2024).

¹²⁰ Il testo della Costituzione è reperibile al sito internet https://presedinte.md/app/webroot/Constitutia_RM/Constitutia_RM_RO.pdf (consultato il 25 settembre 2024).

¹²¹ *Ibidem*: n. 114.

compreso da una parte consistente della popolazione e permane lingua ufficiale nelle regioni della Găgăuzia e della Transnistria.

La minoranza ucraina, infine, ha subito un incremento in termini numerici a partire da febbraio 2022, in quanto oltre centomila cittadini ucraini hanno richiesto protezione su territorio moldavo. In merito, gli studenti rifugiati hanno potuto continuare gli studi nella maggior parte delle scuole nazionali, in cui è previsto l'insegnamento in lingua russa¹²².

A differenza della Moldavia, che non ha ancora ratificato la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, l'Ucraina ha proceduto in tal senso a settembre 2005 e lo ha fatto senza specificare le lingue a cui si applicherà la Carta ma indicando direttamente le minoranze etniche presenti sul territorio, ossia bielorusi, moldavi, ungheresi, romeni, ebrei, greci, bulgari, tatars di Crimea, gagauzi, tedeschi, polacchi, russi e slovacchi¹²³. Da un punto di vista demografico, il censimento del 2001¹²⁴ indica che le nazionalità e le etnie diverse da quella ucraina rappresentano il 22,2% della popolazione.¹²⁵ A livello interno, poi, il 77,8% della popolazione dichiara di essere di nazionalità ucraina e il 17,3% di nazionalità russa. Da un punto di vista linguistico, inoltre, le minoranze nazionali più numerose, come moldavi, romeni, ungheresi, bulgari e gagauzi, hanno mantenuto un alto livello di conservazione della propria lingua¹²⁶. Al contrario, le

¹²² *Ibidem*: n. 118.

¹²³ La relativa Dichiarazione, depositata il 19 settembre 2005, è reperibile al sito internet ufficiale del Consiglio d'Europa <https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list?module=declarations-by-treaty&numSte=148&codeNature=10&codePays=U> (consultato il 25 settembre 2024).

¹²⁴ È l'ultimo censimento disponibile, in quanto quelli previsti per il 2020 e il 2023 sono stati posticipati per ragioni legate alla pandemia di Covid-19 e al conflitto in corso.

¹²⁵ O. Rummyantsev, *Le minoranze nazionali e i gruppi etnici in Ucraina come parte della questione linguistico-identitaria*, in *Balcenia et Slavia*, Vol. 2, Num. 1, p. 27-50, giugno 2022.

¹²⁶ L'articolo 53 della Costituzione ucraina stabilisce che “*i soggetti appartenenti alle minoranze nazionali hanno il diritto di studiare e di ricevere l'istruzione nella lingua madre presso le istituzioni d'istruzione statali e municipali o attraverso le associazioni nazionali-culturali*”.

minoranze russificate, come tedeschi o greci, hanno subito l'influenza del russo.¹²⁷

La questione sull'utilizzo della lingua russa in Ucraina è più attuale che mai. L'articolo 10 della Costituzione ucraina¹²⁸ stabilisce che la lingua ufficiale è l'ucraino e che lo Stato ne garantisce lo sviluppo complessivo e l'uso in tutte le sfere della vita sociale e su tutto il territorio. Al contempo, tuttavia, si preoccupa di menzionare esplicitamente la lingua russa, quando, nello stesso articolo, afferma che “*in Ucraina è garantito il libero sviluppo, l'uso e la tutela della lingua russa e delle altre lingue delle minoranze nazionali dell'Ucraina*”.¹²⁹ In merito, l'ultima indagine disponibile sulla questione linguistica risale a marzo 2022¹³⁰ e indica che solo il 48% dei cittadini utilizza esclusivamente l'ucraino nella vita quotidiana, mentre il 33% alterna l'ucraino e il russo, e il 18% usa solo il russo. I dati confermano l'importanza del russo nella comunicazione, anche al di fuori dei territori contesi della Crimea e del Donbas. È utile sottolineare il fatto che il 12% dei cittadini considera che la questione dei rapporti linguistici tra ucraino e russo rappresenti un pericolo, mentre il 19% riconosce solamente l'esistenza del problema e il 67% sostiene che non vi sia alcun conflitto di natura linguistica. Quest'ultimo dato è particolarmente importante, considerato che l'attuale invasione russa sia giustificata proprio sostenendo il contrario.¹³¹ Il 12 luglio 2021, infatti, Vladimir Putin ha pubblicato un articolo sul sito del Cremlino intitolato

¹²⁷ *Ibidem*: n. 125.

¹²⁸ Il testo della Costituzione è disponibile in inglese all'indirizzo https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2017/06/Ukraina_ang_010117.pdf (consultato il 26 settembre 2024).

¹²⁹ C. Filippini, *Le minoranze in Ucraina: processo di State-building e tutela dei gruppi minoritari*, in *Diritti comparati*, aprile 2022.

¹³⁰ Cfr. *The sixth national pool: the language issue in Ukraine (march 19th, 2022)* del Sociolohična hrupa Rejtny, disponibile in inglese e in versione ridotta al sito internet https://ratinggroup.ua/en/research/ukraine/language_issue_in_ukraine_march_19th_2022.html (consultato il 26 settembre 2024).

¹³¹ *Ibidem*: n. 125.

“*Sull'unità storica di russi e ucraini*”, dove afferma di riconoscere il diritto di ogni individuo a scegliere la propria nazionalità ma che la situazione ucraina rappresenti una minaccia a tutto ciò che lega Ucraina e Russia, a partire dalla stessa lingua russa.¹³²

2.5 Europa Meridionale (Croazia, Italia, Slovenia, Spagna)

La Croazia, come la Moldavia e l'Ucraina, è lo scenario di un passato travagliato. In seguito alla proclamazione di indipendenza avvenuta dopo il riconoscimento del diritto di separazione dalla Jugoslavia da parte dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa nel settembre 1991, la Croazia ha chiesto di unirsi al Consiglio d'Europa nel 1992, diventandone membro nel 1996. La transizione democratica, tuttavia, è iniziata solo nei primi anni 2000 e i negoziati per l'adesione all'Unione Europea si sono conclusi nel 2011. La Croazia è diventata il ventottesimo membro dell'Unione Europea nel 2013.¹³³

Da un punto di vista legislativo, il Consiglio d'Europa ha monitorato il rispetto degli *standard* democratici durante il processo di adesione e, avuto riguardo ai diritti delle minoranze, ha richiesto una serie di interventi in merito. Nel 2002, in particolare, è stata adottata una nuova Legge sui diritti delle minoranze¹³⁴, la L. 155/2002¹³⁵ e nel 2010 è stato modificato il preambolo della Costituzione per il riconoscimento di ulteriori minoranze

¹³² S. Rabanus, *Rappresentazione cartografica del multilinguismo: dalle valli ladine all'Ucraina orientale*, in *Confini nelle lingue e tra le lingue Atti del LV Congresso Internazionale di Studi della Società di Linguistica Italiana* (Bressanone, 8-10 settembre 2022), a cura di S. Dal Negro e D. Mereu, Milano, 2023, p. 18.

¹³³ M. Dicosola, *I diritti delle minoranze nei Balcani occidentali, tra transizioni incompiute ed emergenza sanitaria*, in *Democrazia & sicurezza*, anno XI, n. 3, dicembre 2021.

¹³⁴ La precedente Legge sui diritti delle minoranze nazionali del 1991 è stata sospesa nel 1995 a causa del conflitto in corso ed è stata poi ripristinata con l'adesione all'Unione Europea.

¹³⁵ Il testo della Legge è disponibile all'indirizzo

https://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/Legislation_Constitutional-Law-on-the-Rights-NM.pdf (consultato il 27 settembre 2024).

nazionali¹³⁶. L'articolo 12 della Legge 155 stabilisce che le lingue minoritarie possano essere utilizzate ufficialmente solo se la minoranza rappresenti almeno un terzo della popolazione locale.

Secondo gli ultimi calcoli¹³⁷, la popolazione croata ammonta a poco meno di quattro milioni di abitanti e le minoranze linguistiche ad aver ottenuto lo *status* ufficiale sono sei, ossia i parlanti di ceco, ungherese, italiano, ruteno, serbo e slovacco. La minoranza più numerosa è quella dei serbi, salvo che, per la dissoluzione della Jugoslavia e il successivo atteggiamento “anti-serbo” del governo croato¹³⁸, la popolazione serba abbia subito negli ultimi anni una drastica riduzione, passando dal 12,2% della popolazione nel 1991 al 3,2% nel 2021¹³⁹.

Segue la comunità di bosgnacchi (0,7%), di italiani (0,7%) e di ungheresi (0,5%), nonché piccole comunità di albanesi, sloveni, cechi e rom (circa 10.000 persone). Gli italiani in Croazia sono presenti in Istria, nel Quarnaro, in Dalmazia e in Slavonia e complessivamente si contano circa 44 comunità, le quali rappresentano un importante vettore su cui si basa la collaborazione tra Italia e Croazia.¹⁴⁰

¹³⁶ La relativa riforma è stata adottata su richiesta della Commissione di Venezia, reperibile al sito internet [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2001\)069-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2001)069-e) (consultato il 27 settembre 2024).

¹³⁷ Cfr. il Dataset “*Population change - Demographic balance and crude rates at national level*” di Eurostat, aggiornato a luglio 2024 https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/demo_gind_custom_12532852/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=f4e55477-525a-41d4-acee-f63b529ddfce (consultato il 28 settembre 2024).

¹³⁸ Esempi di discriminazioni a cui è soggetta la comunità serba sono relative all'accesso alla giustizia, soprattutto in questioni legate alla proprietà, o alle discriminazioni sul lavoro.

¹³⁹ I dati sono raccolti nel Rapporto COI di luglio 2021 intitolato “*Croazia – La rotta balcanica*” e predisposto dalla Clinica legale International Protection of Human Rights del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre, disponibile al sito internet <http://protezioneinternazionale.giur.uniroma3.it/wp-content/uploads/2021/10/Rapporto-COI-Croazia-27-luglio-2021.pdf> (consultato il 28 settembre 2024).

¹⁴⁰ M. Tremul, *Nuovi strumenti di protezione delle minoranze linguistiche nell'Unione Europea: le aspettative della Comunità Nazionale Italiana in Slovenia e Croazia*, in *Le minoranze linguistiche nell'Unione Europea, le prospettive di nuovi strumenti di tutela e promozione*, a cura di R. Toniatti, giugno 2019.

A proposito di Italia, circa il 5% della popolazione italiana ha come lingua materna una lingua diversa dall'italiano¹⁴¹. Le minoranze linguistiche riconosciute dalla legge sono dodici e la tutela è indirizzata alle lingue delle comunità albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate, nonché a quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo.¹⁴²

Da un punto di vista legislativo, le dodici lingue qui menzionate sono tutelate da apposite leggi nazionali (L. 482/99), regionali e delle Province autonome¹⁴³. Storicamente, la convivenza tra il gruppo maggioritario italiano e i gruppi minoritari portò al dibattito sulla tutela delle minoranze nell'Assemblea Costituente. Si scelse di inserire la relativa protezione nell'articolo 6 della Costituzione, secondo cui “*la Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche*”. Ciò rappresentò una svolta rispetto al centralismo amministrativo dello Statuto Albertino e aprì la strada a un modello di tutela dei diritti umani, compresi quindi quelli delle minoranze, a livello internazionale ed europeo.¹⁴⁴

Il più alto grado di tutela a livello sia internazionale che regionale è attribuito alla comunità germanofona dell'Alto Adige-Südtirol. Lo Statuto regionale del 1972, in particolare, dispone all'articolo 99 che “*nella Regione la lingua tedesca è parificata a quella italiana, che è la lingua*

¹⁴¹ La stima è stata stabilita dal Ministero dell'Interno. Cfr.

https://archivio.pubblica.istruzione.it/news/minoranze_linguistiche/index.shtml (consultato il 29 settembre 2024).

¹⁴² Cfr. Ministero dell'Istruzione e del Merito all'indirizzo ufficiale

<https://www.miur.gov.it/lingue-di-minoranza-in-italia> (consultato il 29 settembre 2024).

¹⁴³ Cfr. Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie all'indirizzo ufficiale

<https://www.affariregionali.it/attivita/aree-tematiche/temi/tutela-delle-minoranze-linguistiche-storiche/> (consultato il 29 settembre 2024).

¹⁴⁴ F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova, 2021.

ufficiale dello Stato”¹⁴⁵ e stabilisce un sistema istituzionale che distingue i vari gruppi linguistici e conferisce loro una specifica soggettività, ponendo un forte accento sull'auto-determinazione territoriale.¹⁴⁶ La protezione della comunità tedesca si fonda sul c.d. *Accordo De Gasperi-Grüber* stipulato a Parigi nel 1946 e annesso al Trattato di pace tra Italia e Potenze Alleate ed Associate del 1947. L'articolo 1 dell'Accordo garantisce la totale eguaglianza di diritti degli “*abitanti di lingua tedesca della provincia di Bolzano e di quelli dei vicini comuni bilingui della provincia di Trento rispetto agli abitanti di lingua italiana*”¹⁴⁷.

A livello geografico, le minoranze linguistiche sono distribuite in diverse zone, come le aree di confine, dove comunità di valdostani, germanofoni, ladini e sloveni condividono tradizioni culturali e linguistiche con le popolazioni oltreconfine, beneficiando di vari gradi di autonomia e forme specifiche di protezione. Altre comunità storiche come albanesi, greci, franco-provenzali, catalani, croati e occitani, sono sparse in tutto il territorio nazionale e la loro tutela è più problematica, considerando sia la dispersione geografica, appunto, e sia un numero esiguo di soggetti parlanti. Peculiare è la situazione di Regioni come la Sardegna, dove l'isolamento storico ha portato al riconoscimento del sardo come lingua minoritaria, o il Friuli-Venezia Giulia, dove l'autonomia linguistica ha favorito la protezione del friulano.¹⁴⁸ Esistono anche comunità prive di riconoscimento e di un territorio specifico di riferimento: i più rilevanti

¹⁴⁵ Cfr. Decreto del Presidente della Repubblica n. 670/1972, disponibile all'indirizzo <https://www.consiglio.provincia.tn.it/leggi-e-archivi/codice-provinciale/Pages/legge.aspx?uid=391> (consultato il 29 settembre 2024).

¹⁴⁶ S.M. Gaias, *Il ruolo dei poteri locali nella tutela delle minoranze linguistiche negli Stati regionali. Italia e Spagna a confronto*, in DPCE Online, I Federalizing Process europei nella democrazia d'emergenza. Riflessioni comparate a partire dai 'primi' 20 anni della riforma del Titolo V della Costituzione italiana, volume 54, numero speciale, novembre 2022.

¹⁴⁷ Cfr. Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol all'indirizzo ufficiale <https://www.regione.taa.it/Documenti/Documenti-tecnici-di-supporto/Accordo-Degasperi-Gruber#> (consultato il 29 settembre 2024).

¹⁴⁸ *Ibidem*.

sono i rom, diffusi principalmente nell'Italia centrale e meridionale, i sinti, presenti soprattutto nel nord, e i camminanti, che si trovano in Sicilia.¹⁴⁹

Con riferimento alle singole lingue minoritarie, il croato è parlato in provincia di Campobasso, dove colonie di abitanti della Dalmazia si stabilirono intorno al XV secolo fuggendo dall'invasione turca. Le comunità *arberesh*, formate da migranti albanesi, sono presenti principalmente in Calabria e sparse in altre regioni come Campania, Molise, Basilicata, Puglia e Sicilia, con una grande comunità anche a Chieri, in provincia di Torino. In Calabria e Puglia, sopravvivono oggi i dialetti greci chiamati *grico*, in Salento, e *romaico*, nell'Aspromonte. Il catalano è parlato ad Alghero, in Sardegna, dove la presenza della lingua risale al 1353, anno in cui la città fu conquistata e ripopolata da coloni provenienti dalla Catalogna. Il francese, a seguire, è presente lungo il confine tra Piemonte e Francia, in alta Val di Susa, dove è stata lingua ufficiale fino al 1915, e in Valle d'Aosta, dove dal 1948 vige un regime di bilinguismo italiano-francese, pur attualmente a livello quotidiano sia preferito l'italiano. Il francoprovenzale si parla prevalentemente in Valle d'Aosta e in provincia di Torino, dove è diffuso anche l'occitano. Le popolazioni ladine si trovano principalmente in Alto Adige, Trentino e Veneto (nella zona del Cadore) e sono da sempre comunità plurilingue, utilizzando anche il tedesco e l'italiano. Il friulano, infine, è parlato principalmente in Friuli, nelle province di Udine, Pordenone e Gorizia, dove coesiste con lo sloveno, parlato dalla minoranza slovena che è oggi integrata culturalmente e politicamente a Trieste.¹⁵⁰

¹⁴⁹ Cfr. Ministero dell'Interno all'indirizzo ufficiale <https://www.interno.gov.it/it/temi/cittadinanza-e-altri-diritti-civili/minoranze> (consultato il 29 settembre 2024).

¹⁵⁰ Cfr. Sezione dedicata a “*Le minoranze linguistiche in Italia*” sul sito ufficiale del Comune di Oulx, disponibile all'indirizzo https://www.comune.oulx.to.it/patois/doc_patois/0701.pdf (consultato il 29 settembre 2024).

Con oltre il 90% della popolazione che parla sloveno come prima lingua, la Slovenia è uno dei Paesi dell'Unione Europea con la situazione linguistica più omogenea. Le sole due minoranze riconosciute ufficialmente sono quella italiana e quella ungherese¹⁵¹. Vi sono però anche altre comunità, come quella rumena (circa 65.000 persone) e quella dei soggetti provenienti dall'ex Jugoslavia, come croati, serbi, bosgnacchi, musulmani, albanesi e macedoni, che hanno acquisito la cittadinanza slovena dopo l'indipendenza nel 1991¹⁵².

La Costituzione slovena, oltre a tutelare i diritti fondamentali della persona, riconosce diritti specifici alla minoranza italiana e ungherese, come il diritto di usare la propria lingua madre, l'uso libero dei propri simboli nazionali, il diritto di promuovere la propria cultura, di fondare organizzazioni e istituzioni indipendenti, e di ricevere un'istruzione nella propria lingua, con la possibilità di conoscere la storia e la cultura del proprio paese di origine¹⁵³. L'articolo 11, in particolare, indica lo sloveno come lingua ufficiale e aggiunge che *“nei territori dei comuni nei quali vivono le comunità nazionali italiana e ungherese, lingua ufficiale è anche l'italiano e l'ungherese”*¹⁵⁴.

Da un punto di vista legislativo, la Slovenia ha ratificato la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie nel 2000 e la medesima è entrata in vigore nel 2001, applicandosi all'ungherese e all'italiano, nonché alla

¹⁵¹ Cfr. Sezione dedicata alla Slovenia sul sito ufficiale dell'European Language Grid, disponibile all'indirizzo <https://live.european-language-grid.eu/ncc/ncc-slovenia> (consultato il 30 settembre 2024).

¹⁵² F. Dal Passo, *Storia e diritti delle Minoranze*, in Semestrare di studi e ricerche di Geografia, n. 1, 2005.

¹⁵³ *Ibidem*.

¹⁵⁴ Cfr. il testo in italiano della Costituzione slovena all'indirizzo https://fotogalerija.dz-rs.si/datoteke/Publikacije/Nastajanje_slovenske_ustave/2011-3ita_Zepna_Ustava_RS.pdf (consultato il 30 settembre 2024).

lingua croata, tedesca, romaní e serba¹⁵⁵. Il quinto e ultimo rapporto del Comitato di esperti della Carta europea, risalente a giugno 2021, ha riconosciuto gli sforzi fatti dallo Stato sloveno in ordine ai finanziamenti assegnati per mantenere il servizio di diffusione dei programmi televisivi in lingua italiana e ha raccomandato il rafforzamento del sistema di educazione bilingue per quanto concerne la lingua ungherese. Inoltre, riferendosi a precedenti raccomandazioni, ha nuovamente richiesto l'adozione di misure atte a riconoscere il croato, il tedesco e il serbo¹⁵⁶.

Sempre nel 2001, la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie è entrata in vigore anche in Spagna, dove è garantita tutela specifica per il catalano nelle Isole Baleari e, insieme all'aranese, in Catalogna, il basco nei Paesi Baschi e in Navarra, il galiziano in Galizia e il valenzano nella Comunità Valenciana. Inoltre, protezione generica è attribuita al galiziano e al leonese nella comunità di Castiglia e León, all'aragonese in Aragona, all'asturiano e al gallego-asturiano nelle Asturie.¹⁵⁷

Più specificamente, il catalano è una lingua romanza e si contrappone al castigliano, la lingua ufficiale della Spagna. Il Governo si impegna a garantire l'uso di entrambe le lingue ma il catalano è parlato sempre meno: secondo un'indagine del 2022, solo il 25% della popolazione tra i 15 e i 34 anni utilizza abitualmente il catalano, rispetto al 48,8% che usa il castigliano nella vita quotidiana¹⁵⁸. Il galiziano e il valenciano sono

¹⁵⁵ Cfr. la sezione notizie sul sito ufficiale del Consiglio d'Europa all'indirizzo https://www.coe.int/it/web/european-charter-regional-or-minority-languages/news/-/asset_publisher/t9sWxmY5eZkv/content/minority-languages-in-slovenia-progress-on-german-and-italian-welcomed-renewed-recommendation-to-recognise-croatian-german-and-serbian (consultato il 30 settembre 2024).

¹⁵⁶ Il testo del rapporto è disponibile sul sito ufficiale del Consiglio d'Europa all'indirizzo <https://rm.coe.int/slovenia-evaluation-by-the-committee-of-experts-of-the-implementation-/1680a31b80> (consultato il 30 settembre 2024).

¹⁵⁷ Cfr. la dichiarazione di ratificazione depositata ad aprile 2001 e disponibile al sito ufficiale del Consiglio d'Europa all'indirizzo <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=declarations-by-treaty&numSte=148&codeNature=10&codePays=SPA> (consultato il 30 settembre 2024).

¹⁵⁸ Cfr. l'inchiesta del Dipartimento dei Diritti Sociali della *Generalitat* catalana all'indirizzo https://dretssocials.gencat.cat/web/.content/JOVENTUT_observatori_catala_de_la_joyentut/do

riconosciuti ufficialmente insieme al castigliano. L'aranese, variante dell'occitano, è un dialetto conservato principalmente a livello orale. L'asturiano non ha *status* ufficiale, a differenza del basco, lingua ufficiale nella comunità autonoma basca e tutelata da leggi specifiche, come quelle in ambito di istruzione e insegnamento¹⁵⁹.

Da un punto di vista legislativo, la combinazione degli artt. 3 e 148 della Costituzione spagnola¹⁶⁰ conferisce ampia autonomia alle diciassette Comunità Autonome, alle quali spetta la responsabilità del riconoscimento e della regolamentazione delle lingue minoritarie¹⁶¹.

2.6 Conclusioni

La situazione delle minoranze linguistiche in Europa è complessa: vi è una grande varietà linguistica, con oltre 60 lingue minoritarie, la cui tutela e il cui riconoscimento variano notevolmente da Stato a Stato.

Paesi come Svezia, Norvegia e Regno Unito hanno politiche avanzate che garantiscono ampie tutele e riconoscimenti alle lingue minoritarie.

In Austria, Belgio e Germania, le lingue minoritarie godono di ampia protezione ma sono anche caratterizzate da una serie di problematiche come la costante diminuzione del numero di parlanti.

[cuments/arxiu/enquesta_joventut/EJC22/EJC22_Resultats_estadistics.pdf](#) (consultato il 9 ottobre 2024).

¹⁵⁹ F. Dal Passo, *Storia e diritti delle Minoranze*, in *Semestrare di studi e ricerche di Geografia*, n. 1, 2005.

¹⁶⁰ Cfr. il testo della Costituzione spagnola all'indirizzo <https://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/index.html> (consultato il 9 ottobre 2024).

¹⁶¹ S.M. Gaias, *Il ruolo dei poteri locali nella tutela delle minoranze linguistiche negli Stati regionali. Italia e Spagna a confronto*, in *DPCE Online, I Federalizing Process europei nella democrazia d'emergenza. Riflessioni comparate a partire dai 'primi' 20 anni della riforma del Titolo V della Costituzione italiana*, volume 54, numero speciale, novembre 2022.

In Francia, nonostante la notevole presenza di lingue minoritarie, la centralizzazione statale limita il loro riconoscimento formale.

Polonia, Romania e Ungheria hanno politiche più favorevoli, pur persistano problemi legati all'istruzione e all'uso delle lingue minoritarie nella pubblica amministrazione.

In Italia, le lingue minoritarie come il friulano e il tedesco sono ben tutelate, mentre altre comunità minori affrontano maggiori difficoltà.

Moldavia e Ucraina sono influenzate da questioni geopolitiche e le difficoltà principali si legano all'utilizzo della lingua russa.

Slovenia e Spagna offrono una buona tutela alle lingue minoritarie, pur si evidenzia una notevole riduzione nell'utilizzo quotidiano di lingue come il catalano in Spagna o la mancanza di riconoscimento ufficiale per lingue come il croato, il tedesco e il serbo in Slovenia.

In sintesi, l'Europa mostra un quadro generalmente variegato, da cui emerge il bisogno di un approccio più strutturato e coerente a garanzia dei diritti linguistici delle minoranze, nel tentativo di preservare il patrimonio culturale che le lingue delle medesime rappresentano.

CAPITOLO 3

STRUMENTI DI TUTELA E LEGISLAZIONE EUROPEA E GLOBALE

3.1 Diversità e strumenti di tutela dei diritti

I diritti delle minoranze sono tutelati da un vasto insieme di mezzi giuridici. A garanzia della protezione della diversità possono considerarsi tre diversi ambiti di studio: il principio di non discriminazione, i diritti “particolari” e quelli di autogoverno.

Il principio di non discriminazione, da un punto di vista della disciplina, rappresenta uno dei pilastri fondamentali in tema di minoranze, accanto al principio di uguaglianza. La discriminazione di un individuo in una società è in genere legata alla sua appartenenza ad un determinato gruppo, i cui membri hanno il potere di rivendicare il diritto individuale a non essere trattati diversamente solo in quanto appartenenti al gruppo stesso. In merito, il diritto alla diversità non può essere garantito se prima non è assicurata l'uguaglianza tra i componenti della società. Tuttavia, un trattamento identico per tutti, quindi l'applicazione della c.d. uguaglianza formale, secondo cui tutti sono uguali dinanzi alla legge, non è sufficiente quando ci si approccia alle minoranze. I gruppi minoritari, infatti, si trovano in una posizione strutturalmente diversa rispetto alla maggioranza e risulterebbero penalizzati dall'applicazione della sola uguaglianza formale. Assicurare a tutti il diritto all'istruzione nella lingua ufficiale dello Stato, per esempio, non risolve il problema di chi appartiene alle minoranze linguistiche: si avrebbe accesso all'istruzione ma non nella propria lingua madre, quindi ad una condizione diversa e svantaggiata

rispetto a quella degli altri soggetti¹⁶². La protezione basata sulla mera attuazione del principio di non discriminazione fornisce una “tutela negativa” per le minoranze, le quali aspirano a preservare e sviluppare la propria cultura. In altre parole, la non-discriminazione rappresenta uno strumento di uguaglianza formale ma non è al contempo uno strumento di per sé atto a tutelare le differenze. Una “tutela positiva”, invece, potrà realizzarsi solo attraverso un sistema normativo che preveda una legislazione speciale e, nel caso di specie, ciò implica la considerazione dei profili di uso pubblico e di salvaguardia delle lingue minoritarie¹⁶³.

Con “tutela positiva” si fa riferimento alla previsione di norme mirate a garantire il pieno e concreto esercizio dei diritti di alcune tipologie di soggetti. Tali diritti, anche detti “diritti particolari”, si distinguono tra diritti che garantiscono l'accesso paritario a determinati servizi, come il diritto all'istruzione nella propria madrelingua o l'uso di essa nei rapporti con l'Amministrazione, e diritti “preferenziali” pensati per superare le barriere della società, come per esempio le quote di genere nelle liste elettorali¹⁶⁴.

L'equilibrio tra il principio di uguaglianza e i diritti particolari è in continua evoluzione. Il principale criterio utilizzato per realizzare tale equilibrio è il principio di proporzionalità, che consiste nel garantire una relazione bilanciata tra l'obiettivo da perseguire e i mezzi utilizzati per raggiungerlo, valutandone l'adeguatezza, la necessità e l'efficacia. La *ratio* risiede nel fatto che la particolarità di tali diritti, in alternativa ad un

¹⁶² F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova, 2021, p. 32-33.

¹⁶³ E. Palici Di Suni Prat, *Intorno alle minoranze*, Giappichelli, Torino, 2002.

¹⁶⁴ Quando tali diritti minoritari particolari comportano un trattamento più favorevole rispetto a quello riservato alla maggioranza si parla di “misure speciali” o “positive”. Cfr. F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova, 2021, p. 34.

trattamento formalmente uguale per tutti, può comportare il rischio di situazioni di ostilità. Così, affinché la “tutela positiva” sia legalmente accettabile, essa deve essere adeguatamente giustificata e superare l’esame della ragionevolezza. La necessità di un riesame periodico in tal senso evidenzia il carattere generalmente temporaneo, l’irretroattività e la necessaria attuazione progressiva delle misure positive.

Esempio significativo a riguardo è l’introduzione graduale, a partire dal 1976, di quote per gruppi nella Pubblica Amministrazione della Provincia Autonoma di Bolzano, la quale ha portato alla sostituzione dei funzionari in pensione con nuovi assunti in base al criterio della proporzionalità linguistica. Esempio contrario, invece, è quello dei Paesi Baschi, dove nella fase della c.d. “normalizzazione linguistica” si è stabilito di sottoporre i funzionari già in servizio a verifiche sulla conoscenza della lingua basca e di sostituirli in caso di mancato superamento dell’esame. Tale pratica è stata successivamente modificata per evitare accuse di incostituzionalità¹⁶⁵.

Rimane da considerare, da ultimo, il campo dei c.d. diritti di autogoverno, strumenti che permettono ai gruppi di gestire in modo autonomo gli ambiti rilevanti della propria vita organizzata. Le modalità di attuazione, in merito, variano ampiamente: dall’auto-organizzazione in forma associativa, all’uso di strumenti di diritto pubblico con poteri decisionali (come consigli di autogoverno o comitati consultivi), fino a forme di autonomia territoriale più avanzate. La particolarità risiede qui nella natura intrinsecamente collettiva e territoriale di tali diritti, i quali non vengono assegnati direttamente ai singoli individui ma a gruppi di persone, in base alla loro appartenenza alle comunità minoritarie o alla loro residenza in

¹⁶⁵ F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova, 2021, p. 34-35.

una determinata area di insediamento. La distinzione, in merito, è tra autonomia non territoriale e autonomia territoriale¹⁶⁶.

Con riferimento all'autonomia non territoriale, i diritti di autogoverno sono concessi ai gruppi anziché ai territori, sulla base di criteri personali piuttosto che geografici. Rappresenta l'attuazione del c.d. diritto “*di essere lasciati in pace*”, sancito dalla Legge ungherese del 1993 sulle minoranze nazionali ed etniche (ad oggi non più in vigore)¹⁶⁷. In sostanza, tutte le forme di autonomia non territoriale, pur diverse tra loro per estensione e poteri, prevedono che i membri delle minoranze eleggano organi rappresentativi a cui delegare competenze in materia di lingua, cultura ed istruzione.

Per lungo tempo, tuttavia, questa concezione non ha avuto successo. Un primo esperimento con esito positivo fu realizzato in Estonia, negli anni '20 del secolo scorso, ma venne progressivamente abbandonato nel corso della Guerra Fredda, sia perché in conflitto con l'approccio individualistico e non collettivo rispetto alla protezione dei diritti in Occidente, sia perché contrario alla visione del blocco comunista secondo cui le nazionalità, pur riconosciute e valorizzate, dovessero avere natura transitoria. Solo dopo la caduta del muro di Berlino, l'autonomia non territoriale è stata riscoperta come alternativa all'autonomia territoriale, considerata una minaccia per Stati con identità nazionali già fragili. Oggi esistono vari esempi di autonomia non territoriale in paesi come Ungheria, Romania, Serbia o Slovacchia¹⁶⁸.

¹⁶⁶ *Ibidem*: p. 35-36.

¹⁶⁷ La L. LXXVII del 1993 affermava all'art. 3.4 che “*ogni comunità minoritaria, o i membri di tali comunità, ha il diritto di condurre una vita indisturbata nel loro paese di nascita*”. Cfr. F. Palermo, *La rappresentanza politica delle minoranze linguistiche e nazionali in Europa*, in *La rappresentanza delle minoranze linguistiche*, a cura di R. Toniatti, Università degli Studi di Trento, Facoltà di Giurisprudenza, 2023, p. 34.

¹⁶⁸ F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova, 2021, p. 36-37.

Una modalità di autonomia più comune è, invece, l'autonomia territoriale, la quale implica che la partecipazione del gruppo minoritario alla vita pubblica si realizzi non solo attraverso la presenza di organi decisionali (c.d. *having a say*), ma anche mediante la concessione permanente di alcune competenze legislative ed amministrative ad un territorio dello Stato centrale (c.d. *having control*)¹⁶⁹. La scelta di optare per forme di autonomia territoriale è dovuta al fatto che questa si è sviluppata in seno al principio maggioritario senza creare contrasti, rendendo la sua applicazione più semplice per gli ordinamenti giuridici. Tale forza, tuttavia, è anche la debolezza di questo strumento, in quanto evidenzia la crescente associazione tra una comunità e il suo territorio, finendo genericamente col ridurre l'attitudine dei gruppi minoritari all'idea di secessione.

Il principio dell'autonomia territoriale è alla base del c.d. federalismo etnico, che implica un'organizzazione federale dello Stato e una suddivisione del territorio in ambiti omogenei dal punto di vista culturale, linguistico e religioso, come accade in Belgio o in Svizzera. Una scelta sempre più comune, inoltre, è quella del c.d. regionalismo asimmetrico, che assegna maggiori competenze a certi territori rispetto ad altri e garantisce un ampio autogoverno ai gruppi minoritari, come nel caso delle Regioni speciali in Italia¹⁷⁰ o delle nazionalità storiche spagnole.¹⁷¹

¹⁶⁹ Cfr. C. Nardocci, *Prime note in tema di sovranità, rappresentanza politica e multiculturalismo: tra nuove forme di cittadinanza e 'diritti' di autogoverno*, in *Federalismi.it - Rivista di Diritto Pubblico italiano, comparato, europeo, Focus Human Rights* n. 3/2018, disponibile al sito internet ufficiale <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=37737> (consultato il 13 ottobre 2024).

¹⁷⁰ In tal senso, un esempio sono le competenze primarie dell'Alto Adige, per cui ad autonomia territoriale corrisponde autonomia sul piano legislativo (pur sempre nel rispetto della Costituzione). Il riferimento è alla pianificazione regionale, alla tutela del paesaggio, all'edilizia sovvenzionata, all'agricoltura o al turismo, etc.

¹⁷¹ F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova, 2021, p. 37-38.

Con riferimento alla classificazione tra dimensione individuale o collettiva considerata nel primo capitolo¹⁷², mentre i diritti particolari, come si è visto, hanno confini meno definiti, si può affermare che i diritti relativi alla non discriminazione siano essenzialmente individuali e i diritti di autogoverno abbiano invece natura collettiva¹⁷³.

3.2 Modelli ideologici a confronto: ordinamenti repressivi, liberali, promozionali e multinazionali

Dall'analisi comparata dei sistemi giuridici contemporanei emergono modelli ideologici che determinano l'approccio degli ordinamenti alle minoranze. Questi modelli sono teorici e il loro esame è utile per comprendere come, in presenza di situazioni simili, le soluzioni giuridiche applicate possano portare a risultati molto diversi. Secondo una classificazione suggerita in dottrina¹⁷⁴, in particolare, è possibile distinguere quattro principali tipologie di ordinamenti, ossia repressivi, liberali, promozionali e multinazionali.¹⁷⁵

L'ordinamento repressivo è un modello nazionalista, che pone l'accento sull'unità, omogeneità e superiorità della popolazione nazionale e adotta un atteggiamento verso i gruppi minoritari non tanto di indifferenza quanto più di annientamento. L'esistenza delle minoranze è negata in via ufficiale e sono previsti strumenti repressivi sia sul piano individuale che su quello collettivo, come l'impedimento dell'uso della madrelingua, della pratica della propria religione o della manifestazione degli altri aspetti della

¹⁷² Vedi *supra*: §1.5.

¹⁷³ Cfr. F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova, 2021, p. 38-40.

¹⁷⁴ Cfr. R. Toniatti, *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, in *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, a cura di T. Bonazzi e M. Dunne, il Mulino, Bologna, 1994, pp. 292-303.

¹⁷⁵ F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova, 2021, p. 43-44.

propria identità. Più specificamente, politiche repressive prevedono il divieto dell'uso delle lingue minoritarie nelle scuole e nell'Amministrazione, la traduzione coatta di nomi o toponimi e il trasferimento forzato di popolazioni allo scopo di alterare gli equilibri etnici. Nei casi più estremi, in particolare, si riscontrano situazioni quali c.d. pulizie etniche o genocidi¹⁷⁶. Sul piano teorico e nell'ottica di sviluppare una condizione favorevole all'integrazione delle minoranze in una società democratica, il modello repressivo-nazionalista è chiaramente da scartare¹⁷⁷.

Un atteggiamento repressivo verso le minoranze è ben sintetizzato da una frase pronunciata da Mussolini, secondo cui i problemi delle minoranze non possono essere risolti ma solo capovolti. Un esempio di misura repressiva è proprio l'accordo che fece con Hitler riguardo all'Alto Adige nel 1939, che obbligò i cittadini di lingua tedesca a scegliere tra rinunciare alla propria lingua e cultura o emigrare in Germania. Esempi più recenti, inoltre, sono le pulizie etniche nei Balcani e in Ruanda degli anni '90, nonché l'attuale caso del Tibet, dove l'immigrazione cinese ha ridotto i tibetani ad una minoranza, o della minoranza dei *rohingya* in Birmania, considerata “*a rischio genocidio*” dall'ONU.¹⁷⁸

È possibile che l'atteggiamento in esame si manifesti anche in maniera pacifica. Un esempio è la questione del genocidio armeno del 1915: mentre in Turchia l'articolo 301 del Codice Penale punisce chi “*degrada la Turchia, la nazione, gli eroi*”¹⁷⁹ e viene utilizzato per condannare chi

¹⁷⁶ *Ibidem*: p. 45.

¹⁷⁷ Medda-Windischer R., *Integration of New and Old minorities in Europe: Different or similar policies and indicators?*, in INTEGRIM Online Papers, 2014, p. 13.

¹⁷⁸ F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova, 2021, p. 45.

¹⁷⁹ L'articolo nella sua versione originale del 2005 considerava un crimine il c.d. *insulto alla turchicità*, mentre dal 2008 è stato modificato sostituendo il termine *turchicità* con *Nazione*

afferma che un genocidio è realmente accaduto, la Francia¹⁸⁰, viceversa, ha approvato una legge nel 2006 che sanziona penalmente chi nega il genocidio armeno.

Tema controverso e particolarmente attuale è il conflitto tra Israele e Palestina. È importante menzionare, nell'ambito del tema qui trattato, la Legge di rango costituzionale approvata in Israele nel 2018, la quale definisce il Paese come “*lo Stato nazionale del popolo ebraico*” e la terra di Israele come la patria storica degli ebrei. Questa Legge limita notevolmente i diritti dei cittadini arabo-palestinesi, che costituiscono il 20% della popolazione, e declassa lo *status* della lingua araba, da lingua ufficiale a lingua a statuto speciale. Con ciò, la *ratio legis* dell'art. 4, rubricato “*Lingua*”¹⁸¹, non è quella di promuovere l'utilizzo ma piuttosto di confermare il declino giuridico che la lingua araba ha subito nella prassi. Nonostante diversi provvedimenti legislativi abbiano cercato di proteggere e promuovere la lingua araba, questa non ha mai avuto modo di affermarsi come lingua ufficiale e in molti ambiti istituzionali è stata del tutto esclusa¹⁸².

Altra categoria è quella degli ordinamenti liberali o “agnostici”, i quali pongono l'accento sui diritti individuali, non curandosi delle istanze collettive relative alla diversità. Si parte qui dal presupposto che

turca. Cfr. C. Mutafian, *Metz Yeghèrn. Breve storia del genocidio degli armeni*, goWare & Edizioni Guerini e Associati, 2018.

¹⁸⁰ La Francia ospita la più grande minoranza armena dell'Europa occidentale. Cfr. sito ufficiale della The Royal United Services Institute for Defence and Security Studies all'indirizzo <https://rusi.org/publication/crime-france-deny-armenian-genocide-pourquoi> (consultato il 14 ottobre 2024).

¹⁸¹ L'articolo 4 recita: “*La lingua dello Stato è l'ebraico. La lingua araba godrà di uno statuto speciale nello Stato; la regolamentazione dell'uso dell'arabo nelle istituzioni dello Stato o da parte di esse sarà stabilita per legge. La presente clausola non pregiudica lo status attribuito alla lingua araba prima dell'entrata in vigore della presente legge.*”

¹⁸² A. Gatti, *Lo Stato ebraico come mito: origini e conseguenze della legge fondamentale Nation-State*, in DPCE Online, I sistemi normativi post-vestfaliani tra decisioni politiche, integrazioni giurisprudenziali e fonti di produzione non formalizzate. Una ricostruzione in chiave comparata, v. 50, n. sp., 2021.

nazionalità e cittadinanza siano equivalenti e si nega la presenza di gruppi diversi di cittadini. Questo modello cerca di individuare i mezzi più efficaci per eliminare la distinzione tra maggioranza e minoranze e promuovere la c.d. *accommodation* delle identità minoritarie¹⁸³. Sebbene assicurino la tutela delle libertà fondamentali e vietino ogni discriminazione basata su caratteristiche tipiche (come la lingua), questi ordinamenti si basano sul principio dell'uguaglianza formale, senza offrire strumenti per raggiungere un'uguaglianza di tipo sostanziale¹⁸⁴.

Tra gli ordinamenti più liberali si possono citare gli Stati Uniti e la Francia. Negli Stati Uniti, infatti, l'approccio verso le minoranze si basa sull'idea che tutti siano inclusi nel concetto di *nazione* e la previsione di diritti particolari, volti a garantire l'uguaglianza sostanziale tra gruppi minoritari, richiede giustificazioni ben argomentate. In Francia, poi, l'eliminazione di ogni entità intermedia tra cittadino e Stato è stata un principio cardine della Rivoluzione nel 1789. L'articolo 3 della Costituzione¹⁸⁵ stabilisce che "*la sovranità nazionale appartiene al popolo*", sancendo un legame inscindibile tra popolo e Stato. Per lungo tempo ciò ha implicato, come conseguenza diretta, l'impossibilità di un decentramento di tipo politico, lasciando spazio solo ad un decentramento amministrativo in linea con i principi di unità, indivisibilità e uguaglianza formale. In merito, le recenti riforme costituzionali si sono poste l'obiettivo di importanti cambiamenti: nel 2003 è stato esplicitamente introdotto il principio del decentramento nell'articolo 1 e nel 2008 è stato aggiunto un esplicito

¹⁸³ V. Piergigli, *Lingue e minoranze: tra eguaglianza, identità e integrazione*, in Rivista AIC n. 1, 2020, p. 132.

¹⁸⁴ F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova, 2021, p. 47.

¹⁸⁵ Cfr. il testo in italiano della Costituzione francese, all'indirizzo ufficiale https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/site_italien/constitution_italien.pdf (consultato il 14 ottobre 2024).

riferimento alle “*lingue regionali*” nell’articolo 75¹⁸⁶. Ciononostante, la modifica non ha avuto impatti concreti e, come già anticipato¹⁸⁷, la Francia non ha ancora ratificato la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie.¹⁸⁸

Una delle contraddizioni fondamentali sull’ordinamento in esame è l’idea secondo cui l’inesistenza di minoranze implichi necessariamente che non possano esistere organizzazioni o partiti politici a esse dedicati. I gruppi minoritari, tuttavia, sono una realtà sociale e una visione così “agnostica” rischia di ostacolare la loro legittima organizzazione. Il problema dei modelli che non tengono conto della diversità, infatti, è la loro possibile inclinazione a diventare una c.d. “tirannia della maggioranza”, in quanto non riescono a rispondere adeguatamente alle richieste di partecipazione paritaria da parte delle minoranze.¹⁸⁹

Nella prassi esistono espliciti divieti, come quello presente nella Costituzione bulgara del 1991, in cui si impedisce la formazione di partiti che rappresentino la minoranza turca. Considerata l’impossibilità di stabilire con criteri normativi chi appartenga alla minoranza, tuttavia, il divieto in questione è stato aggirato. Alcuni studi recenti hanno evidenziato un ampio sostegno elettorale della comunità turca (la maggiore comunità musulmana in termini numerici presente in Bulgaria) al Movimento per i Diritti e le Libertà, partito rappresentante degli interessi dei turchi e degli altri musulmani, da sempre rappresentato in Parlamento e membro in passato di tre coalizioni di Governo.¹⁹⁰

¹⁸⁶ *Ibidem*.

¹⁸⁷ Vedi *supra*: §2.3.

¹⁸⁸ F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova, 2021, p. 48-49.

¹⁸⁹ *Ibidem*: p. 53.

¹⁹⁰ I dati qui menzionati sono stati raccolti dalla Fondazione Internazionale Oasis e sono disponibili all’indirizzo ufficiale <https://www.oasiscenter.eu/it/chi-sono-i-musulmani-in-bulgaria> (consultato il 14 ottobre 2024).

Il divieto di formare partiti può anche essere implicito, come avviene in Francia o Grecia e, più significativamente, in Israele e Turchia. La Corte Suprema in Israele, infatti, dopo lo scioglimento di un partito ebraico fondamentalista, ha disposto il dissolvimento di tutti i partiti che non riconoscano l'esistenza del popolo ebraico e dello Stato di Israele¹⁹¹.

Una tensione tra il principio democratico liberale e la necessità di proteggere i valori fondamentali dell'ordinamento ha creato difficoltà anche in Turchia, portando a severe condanne da parte della Corte di Strasburgo per lo scioglimento dei partiti legati alla minoranza curda, basato su ragioni meramente ideologiche e in contrasto con il principio di libera formazione del consenso democratico. Esiste da tempo, in realtà, un conflitto politico-giudiziario tra la Corte Costituzionale turca e i partiti islamici moderati. Un esempio è quello relativo al c.d. *Refah Partisi*, di cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità in quanto in contrasto con il valore costituzionale della laicità. Il partito si è però ricostituito con un altro nome e ha ottenuto un rilevante successo alle elezioni del 2002¹⁹².

Infine, il dissolvimento di partiti etnico-nazionali può anche avvenire in modo indiretto, come nel caso spagnolo del partito basco estremista *Batasuna*, sciolto in base ad una legge del 2002 che autorizzava la

¹⁹¹ Con un'integrazione alla Legge Fondamentale, emanata per disciplinare le procedure elettorali, si è stabilito che «*A candidates' list shall not participate in elections to the Knesset, and a person shall not be a candidate for election to the Knesset, if the objects or actions of the list or the actions of the person, expressly or by implication, include one of the following: negation of the existence of the State of Israel as a Jewish and democratic state; incitement to racism; support of armed struggle, by a hostile state or a terrorist organization, against the State of Israel*». Cfr. A. Gatti, *Lo Stato ebraico come mito: origini e conseguenze della legge fondamentale Nation-State*, in DPCE Online, I sistemi normativi post-vestfaliani tra decisioni politiche, integrazioni giurisprudenziali e fonti di produzione non formalizzate. Una ricostruzione in chiave comparata, v. 50, n. sp., 2021.

¹⁹² Il partito *Refah* fu accusato nel 1997 di sostenere il fondamentalismo islamico e di cercare di sovvertire l'ordinamento laico della Turchia. Viene sciolto nel 1998 ma nel 2002 sconfigge tutti i partiti rivali con il nome di *Adalet ve Kalkınma Partisi*, ossia *Partito della Giustizia e dello Sviluppo*. Cfr. E. Locci, *L'Islam di Stato. La figura di Necmettin Erbakan nella Turchia contemporanea*, in *Diacronie*, n. 17, 1, documento 10, 2014.

dissoluzione dei partiti per mancato ripudio di fini o metodi terroristici, o per sostegno anche implicito al terrorismo.¹⁹³

Considerando ora i sistemi promozionali, essi sono caratterizzati dalla presenza di una maggioranza nazionale e da uno o più gruppi minoritari, i cui diritti sono riconosciuti, protetti e valorizzati dall'ordinamento costituzionale. A differenza del modello liberale classico, che assicura il diritto all'uguaglianza, il sistema promozionale sancisce il diritto alla diversità. Ciò comporta l'attribuzione di diritti minoritari specifici, allo scopo di garantire alle minoranze il godimento effettivo dei diritti concessi alla maggioranza. Le modalità di attuazione del sistema in questione sono varie.¹⁹⁴

Una prima modalità prevede il riconoscimento delle minoranze come elementi costitutivi dello Stato. In Ungheria, per esempio, la Costituzione del 2012 definisce esplicitamente le minoranze come parti costitutive dello Stato, garantendo loro gli stessi diritti e doveri dei cittadini ungheresi¹⁹⁵. Discorso analogo riguarda l'Italia, dove lo Statuto di Autonomia per il Trentino-Alto Adige/Südtirol include la tutela delle minoranze linguistiche locali nell'interesse nazionale¹⁹⁶.

¹⁹³ F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova, 2021, p. 50-53.

¹⁹⁴ *Ibidem*: p. 53-54.

¹⁹⁵ L'articolo XXIX recita: “*Le minoranze nazionali che vivono in Ungheria sono parti costituenti dello Stato. Ogni cittadino ungherese appartenente a qualche minoranza nazionale ha diritto a professare e mantenere liberamente la propria identità. Le minoranze nazionali che vivono in Ungheria hanno diritto all’uso della loro lingua madre, all’uso dei nomi, sia individuali che collettivi, nella propria lingua, alla promozione della propria cultura e all’istruzione nella propria lingua madre. Le minoranze nazionali che vivono in Ungheria possono formare autonomie comunitarie a livello locale e nazionale. Le norme specifiche sui diritti delle minoranze nazionali che vivono in Ungheria e le norme sulle elezioni degli organi locali e nazionali di autonomia comunitaria, sono determinate dalla legge organica.*”. Cfr. il testo della Costituzione ungherese in italiano all’indirizzo <http://licodu.cois.it/wp-content/uploads/2013/10/costituzione-ungheria-2011-it.pdf> (consultato il 15 ottobre 2024).

¹⁹⁶ L’art. 4 recita: “*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 Ragione ha la potestà di*

Altra modalità è quella di prevedere, a livello costituzionale o legislativo, regole che sembrano indicare un ordinamento multinazionale ma che in realtà sono limitate a certi fattori o specifiche aree del territorio. Un esempio è la Finlandia, dove la Costituzione riconosce sia il finlandese che lo svedese come lingue ufficiali. Lo Stato, tuttavia, non è completamente bilingue: il bilinguismo si applica solo nelle zone dove la minoranza svedese rappresenta almeno l'8% della popolazione¹⁹⁷.

Una terza modalità è quella di attribuire la possibilità di esercitare una serie di diritti in aree specifiche, basata su criteri numerici e su iniziativa delle stesse minoranze. Questo approccio non prevede un'autonomia territoriale ma piuttosto forme di autonomia "culturale", che si attivano solo se determinate soglie di popolazione minoritaria vengono superate. In merito, altro esempio oltre a quello finlandese appena citato è quello della Repubblica ceca, dove le minoranze che costituiscono almeno il 10% della popolazione comunale o il 5% nelle regioni e nella capitale possono istituire organi di autogoverno per lo sviluppo culturale e linguistico¹⁹⁸.

Altro strumento di promozione è il riconoscimento del diritto delle minoranze a partecipare attivamente alla vita pubblica. Ciò implica la creazione di organi e procedure atte a collegare le minoranze alle istituzioni. In Slovenia, per esempio, la Costituzione garantisce alle comunità italiane e ungheresi il diritto di creare associazioni per mantenere

emanare norme legislative nelle seguenti materie...". Cfr. il testo dello Statuto all'indirizzo https://www.regione.taa.it/content/download/34421/1348589/file/STATUTO_SONDERSTATU_T.pdf (consultato il 16 ottobre 2024).

¹⁹⁷ F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova, 2021, p. 55.

¹⁹⁸ L'unica minoranza che supera tale soglia è quella slovacca, mentre i moravi, pur considerati minoranza, non sono ufficialmente riconosciuti come tali. Nel rapporto sulla Repubblica ceca del 2019, il Comitato di esperti della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie del Consiglio d'Europa ha richiamato l'attenzione sulla percentuale del 10% richiesta nei comuni, la quale è considerata ostacolare l'applicazione della Carta. Cfr. il testo del Rapporto all'indirizzo <https://search.coe.int/cm?i=0900001680948771> (consultato il 17 ottobre 2024).

la loro identità nazionale e fondare organismi di autogoverno, con il supporto finanziario dello Stato¹⁹⁹.

Infine, un'ultima discutibile modalità è quella di creare una sorta di sistema “a pilastri”, prevedendo per i gruppi minoritari dei percorsi separati e autogestiti in determinati settori, come per esempio quello dell'istruzione. Esistono due varianti principali: il sistema del c.d. *Millet* dell'Impero ottomano, che attribuisce a comunità minoritarie funzioni relative all'istruzione o alle pratiche religiose e che è ancora in uso, per esempio, in Libano, Egitto o Giordania, e la c.d. *pillarizzazione* europea, legata al passato sistema olandese di “incolonnamento”, in cui ogni gruppo religioso disciplinava in autonomia non solo le attività religiose, ma anche quelle scolastiche, culturali e assistenziali²⁰⁰.

Se si osserva il modello promozionale con occhio critico, si nota che un simile ordinamento corre il rischio di facilitare la formazione di disgregazioni a livello sociale e, pur integrando misure a prevenzione dei conflitti, comunque non promuove l'integrazione o la condivisione di valori comuni²⁰¹.

Rimane da analizzare l'ordinamento multinazionale, modello in cui l'assetto costituzionale è concepito per includere le diversità e assicurare la rappresentanza istituzionale di tutti i gruppi, indipendentemente dalla

¹⁹⁹ L'articolo 64 della Costituzione slovena stabilisce esplicitamente che “*Nei territori ove vivono le due comunità, i loro appartenenti istituiscono comunità autogestite per l'attuazione dei propri diritti. Su loro proposta lo Stato ha la facoltà di autorizzare le comunità autogestite delle comunità nazionali a esercitare determinate funzioni di competenza dello Stato, assicurando i mezzi per la loro realizzazione.*” Cfr. il testo della Costituzione in italiano all'indirizzo https://fotogalerija.dz-rs.si/datoteke/Publikacije/Nastajanje_slovenske_ustave/2011-3ita_Zepna_Ustava_RS.pdf (consultato il 17 ottobre 2024).

²⁰⁰ F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova, 2021, p. 57-58.

²⁰¹ *Ibidem*.

loro grandezza numerica. Non vi sono maggioranze o minoranze legalmente riconosciute e ogni comunità nazionale è una componente fondamentale dello Stato. In dottrina tale sistema viene definito “democrazia consociativa etnica” o *power-sharing*²⁰² e il suo tratto caratteristico è la garanzia dell'uguaglianza formale, anche definita *istituzionale*. L'intero modello, infatti, è strutturato in modo tale da garantire la rappresentanza dei gruppi indipendentemente dalla loro dimensione e forza reale²⁰³.

Dal raffronto tra diversi sistemi multinazionali emergono due distinzioni principali. La prima si riferisce all'ambito territoriale in cui viene applicato il *power sharing*, il quale può coinvolgere l'intero Stato (come accade in Svizzera, Belgio, Canada e Nigeria) oppure essere limitato a specifiche aree (come in Alto Adige in Italia o in Irlanda del Nord nel Regno Unito). La seconda distinzione riguarda la modalità con cui il sistema opera, la quale può essere paritaria o proporzionale. Mentre nei modelli paritari²⁰⁴ la composizione degli organi e i processi decisionali sono basati sulla parità tra gruppi, nei sistemi proporzionali²⁰⁵ i gruppi sono rappresentati in base alla loro dimensione numerica.

Con riferimento alle misure atte a creare un modello multinazionale, va menzionato il principio territoriale, il quale stabilisce la coincidenza tra

²⁰² R. Toniatti, *Statuto regionale e autonomia speciale provinciale: la specialità nella specialità del Trentino-Alto Adige/Südtirol*, in *La specialità nella specialità*, Quaderni della facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento, v. 61, 2022.

²⁰³ F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova, 2021, p. 58-59.

²⁰⁴ Il governo dell'Irlanda del Nord ne è un esempio, in quanto formato da un numero uguale di ministri cattolici e protestanti. Il Primo Ministro (protestante) e il vice-Primo Ministro (cattolico) governano insieme seguendo il principio dell'*aut simul stabunt aut simul cadent*, per cui se uno dei due si dimette, anche l'altro deve lasciare l'incarico.

²⁰⁵ Esempio rilevante qui è la Svizzera, dove il Consiglio federale viene formato secondo un criterio che distribuisce i sette seggi basandosi sull'equilibrio tra i principali partiti politici ma anche tra le diverse componenti linguistiche, religiose e geografiche. L'articolo 175 della Costituzione svizzera, in particolare, prevede che “le diverse regioni e le componenti linguistiche del Paese devono essere equamente rappresentate”. Cfr. il testo della Costituzione in italiano all'indirizzo <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/it> (consultato il 18 ottobre 2024).

gruppo e area geografica, fissando confini etnici, linguistici e religiosi. Diversamente da quanto analizzato con riguardo ai diritti di autogoverno, tale principio si differenzia dall'autonomia territoriale: mentre il principio territoriale si applica all'intero territorio dello Stato ed è un concetto statico, l'autonomia ha un carattere intrinsecamente dinamico. Il principio territoriale consente di prevedere forme di rappresentanza e diritti in stretto legame con il territorio anziché con il gruppo e risulta particolarmente efficace in ordinamenti a struttura federale, come il Belgio²⁰⁶.

Altro strumento giuridico sono i diritti di veto, che operano come “freno di emergenza” in caso di malfunzionamenti del sistema di condivisione del potere. Il veto può essere sospensivo, per cui può interrompere un processo di approvazione di un determinato provvedimento trasferendo la decisione finale ad un organo neutrale, oppure assoluto, permettendo direttamente al gruppo di bloccare definitivamente l'approvazione. Tale strumento è utilizzato proprio in Belgio, dove è definito “campanello di allarme” in quanto segnala un potenziale rischio per le relazioni pacifiche tra le comunità. Nella prassi, se durante l'approvazione di una legge in Parlamento (il quale rappresenta proporzionalmente la popolazione, per cui la maggioranza è fiamminga) il 75% dei parlamentari di un gruppo linguistico dichiara che una proposta rappresenti una minaccia per l'armonia tra le comunità, il processo di approvazione viene sospeso e la questione viene trasmessa al Governo (composto in modo equo tra i due gruppi principali, ossia quello fiammingo e quello francofono), che deve presentare entro trenta giorni una dichiarazione per invitare il Parlamento ad approvare, respingere o modificare il testo²⁰⁷.

²⁰⁶ Vedi *supra*: §2.3.

²⁰⁷ Cfr. articolo 54 della Costituzione belga all'indirizzo https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/materiali/normativa/file/costituzionebelgio.html (consultato il 18 ottobre 2024).

Infine, ulteriore strumento è la revisione costituzionale, con cui si garantisce ad ogni gruppo la partecipazione alla modifica di norme fondamentali. Le relative procedure sono complesse e in certe situazioni possono coinvolgere il territorio piuttosto che il gruppo. Un esempio in tal senso è quello del Canada, dove il *Constitution Act* del 1982 prevede cinque procedure di revisione costituzionale, di cui tre aggravate²⁰⁸, con cui si permette alle Amministrazioni provinciali di dissociarsi dalle modifiche e di impedire che l'emendamento venga applicato nel loro territorio, oppure di bloccare l'approvazione dell'emendamento stesso o ancora di derogare ad esso per un massimo di cinque anni (con la possibilità di un solo rinnovo).²⁰⁹

Tale modello è all'estremo opposto rispetto a quello liberale: mentre quest'ultimo rischia di sfociare nella "tirannia della maggioranza", il sistema multinazionale può degenerare nella "tirannia della minoranza", comprimendo eccessivamente i diritti individuali in favore di quelli collettivi.

In conclusione, data la natura dinamica delle forme di gestione giuridica delle diversità e considerato che i relativi problemi variano e allo stesso tempo cambiano anche gli strumenti utili a risolverli, la sfida dal punto di vista giuridico consiste nell'adattare e bilanciare tali strumenti in base al contesto.²¹⁰

²⁰⁸ Le procedure aggravate sono previste rispettivamente dagli articoli 38, 41 e 33. Cfr. testo della Costituzione canadese in inglese all'indirizzo https://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/CONST_TRD.pdf#page=63 (consultato il 17 ottobre 2024).

²⁰⁹ F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova, 2021, p. 60-66.

²¹⁰ *Ibidem*: p. 68-69.

3.3 Strumenti principali: legislazione internazionale ed europea

Appurato che non esistono strumenti validi in assoluto, poiché ognuno risponde a una specifica funzione e fase storica, è opportuno ora fare riferimento a quali siano in concreto gli strumenti di tutela delle minoranze, con particolare *focus* su quelle linguistiche.

Da un punto di vista internazionale, un primo necessario riferimento va alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948. Al termine della Seconda Guerra Mondiale, l'ONU si prefissò lo scopo di ricostruire gli Stati colpiti dal conflitto con un intervento a livello territoriale, istituzionale e relazionale. L'obiettivo concreto fu porre al centro i diritti fondamentali dell'uomo, il principio di uguaglianza e quello di non discriminazione, con il fine di contrastare il rischio di ricadere in pericolose derive collettiviste che avevano condotto ai campi di concentramento e alle pulizie etniche²¹¹. Con la Risoluzione 217 C (III) del 10 dicembre 1948, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite approva e proclama la Dichiarazione universale dei diritti umani²¹², il cui testo tuttavia non include una disposizione specifica per la protezione delle minoranze. La complessità del tema richiese ulteriori riflessioni e la proposta sovietica di inserire una clausola specifica per la protezione delle minoranze nazionali fu respinta dall'Assemblea. Tale scelta si giustifica con la difficoltà di fornire una definizione chiara del concetto di minoranza e con la sfida di conciliare i diritti dei gruppi minoritari con quelli individuali²¹³. Come in altre misure²¹⁴, la Dichiarazione prevede solo un

²¹¹ *Ibidem*: p. 82.

²¹² Il testo della Dichiarazione in italiano è disponibile all'indirizzo https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/itn.pdf (consultato il 17 ottobre 2024).

²¹³ Vedi *supra*: §1.3 e 1.5.

²¹⁴ Una tutela indiretta delle minoranze si ha nella Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio, adottata sempre nel 1948, che all'articolo 2 vieta il genocidio, definito come “*qualsiasi atto volto a distruggere, in tutto o in parte, un gruppo*

riferimento indiretto alle minoranze, laddove all'articolo 2 afferma che “*ad ogni individuo spettano tutti i diritti e libertà ivi enunciati, senza distinzioni per ragioni di razza, colore, sesso, religione o lingua...*”. La menzione della Dichiarazione in questo contesto è doverosa anche per un fattore meramente storico: al momento della sua proclamazione, l'Assemblea Generale incaricò il Segretario Generale di diffonderla non solo nelle cinque lingue ufficiali dell'ONU (cinese, inglese, francese, russo e spagnolo), ma anche in tutte le altre lingue e con ogni mezzo a sua disposizione²¹⁵.

Viceversa, la tutela delle minoranze è menzionata in modo diretto dal Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966, strumento a carattere universale²¹⁶ approvato per colmare l'assenza di obblighi giuridicamente vincolanti per gli Stati che hanno sottoscritto la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo²¹⁷. Tale documento include i diritti e le libertà che proteggono gli individui dalle interferenze statali, come il diritto alla tutela della vita privata e delle minoranze. Tuttavia, l'articolo 27 del Patto, emblematico sul tema, non considera soggetti di tutela le minoranze generalmente considerate ma fa riferimento ai diritti degli “*individui*

nazionale, etnico, razziale o religioso”, o nella Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, del 1963, il cui articolo 5 introduce diritti applicabili alle minoranze che subiscono discriminazioni razziali. Cfr. M. Dicosola, *Stati, Nazioni e Minoranze, La ex Jugoslavia tra revival etnico e condizionalità europea*, Giuffrè Editore, Milano, 2010, p. 80-95.

²¹⁵ F. Dal Passo, *Storia e diritti delle minoranze*, in *Semestrale di studi e ricerche di Geografia*, n. 1, 2005, p. 17-18.

²¹⁶ L'articolo 48 recita: “*Il presente Patto è aperto alla firma di ogni Stato membro delle Nazioni Unite o membro di uno qualsiasi dei loro Istituti specializzati di ogni Stato Parte dello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia, nonché di qualsiasi altro Stato che sia invitato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite a divenire parte del presente Patto.*” Cfr. testo del Patto all'indirizzo <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights> (consultato il 17 ottobre 2024).

²¹⁷ N. Ronzitti, *Introduzione al Diritto Internazionale*, terza edizione, Giappichelli Editore, Torino, 2009, p.174.

*appartenenti a minoranze*²¹⁸. Sull'analisi della norma si rimanda a quanto ampiamente detto nel primo capitolo²¹⁹.

Un breve cenno in questa sede, nell'ottica di rispettare la cronologia rispetto all'approvazione delle diverse misure, è quello relativo alla Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del 1989, il più rilevante e completo strumento giuridico internazionale per la promozione e la protezione dei diritti dell'infanzia. L'articolo 30 della Convenzione fa espresso riferimento alle minoranze, in quanto garantisce che i bambini appartenenti a minoranze linguistiche, etniche o religiose abbiano il diritto di usare la propria lingua e cultura²²⁰.

Sull'attuazione dell'articolo 27 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, il giurista Francesco Capotorti ha pubblicato un Rapporto Speciale, già precedentemente menzionato²²¹, il quale ha portato all'adozione nel 1992, con la Risoluzione n. 47/135, della Dichiarazione sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche²²². Obiettivo dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite è invitare gli Stati a creare condizioni favorevoli affinché le minoranze possano esprimere la loro identità e sviluppare la propria lingua, religione e cultura. L'articolo 1 afferma che "*gli Stati proteggeranno l'esistenza e l'identità nazionale o etnica, culturale,*

²¹⁸ F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova, 2021, p. 82.

²¹⁹ Vedi *supra*: §1.3 e 1.5.

²²⁰ Il testo completo dell'articolo 30 è: "*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 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.*" Cfr. testo in italiano della Convenzione all'indirizzo https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/documenti/Convenzione_diritti_infanzia_ad_adolescenza_autorita.pdf (consultato il 18 ottobre 2024).

²²¹ Vedi *supra*: §1.3. Cfr. F. Capotorti, *Study of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, New York, United Nations Publication, 1979.

²²² S. Lariccia, *I problemi della tutela delle minoranze nell'Unione europea*, in *I costituzionalisti e l'Europa*, a cura di S. Panunzio, Milano, 2002.

religiosa e linguistica delle minoranze all'interno dei rispettivi territori e favoriranno le condizioni per la promozione di tale identità"²²³. L'approccio è quello di cercare un equilibrio tra i diritti individuali e il riconoscimento dei diritti collettivi. L'articolo 4, inoltre, stabilisce che gli Stati devono adottare misure per promuovere lo sviluppo di cultura, lingua e tradizioni delle minoranze, garantendo l'istruzione nella loro lingua e promuovendo la conoscenza della loro cultura nel resto del Paese. Sebbene la Dichiarazione non sia vincolante, essa ha un forte valore persuasivo e funge da guida morale, vista anche la mancanza di specifici obblighi legali ad orientare la prassi degli Stati²²⁴.

Da ultimo, altro strumento in ambito internazionale è la Dichiarazione Universale dell'UNESCO sulla diversità culturale, adottata in uno dei momenti più critici della storia recente, a seguito dei tragici eventi accaduti l'11 settembre 2001. Con tale documento è stata riconosciuta l'importanza del dialogo interculturale e si è deciso di affermare esplicitamente che la diversità culturale sia un valido strumento contro gli estremismi. Seppur non giuridicamente vincolante per gli Stati membri, tale Dichiarazione dispone per la prima volta che la diversità culturale sia un patrimonio comune dell'umanità²²⁵. Il riferimento è al Secondo Titolo²²⁶, rubricato "*Diversità culturale e diritti dell'uomo*", in cui viene evidenziato come la diversità culturale implichi il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, in particolare dei diritti delle minoranze e dei popoli

²²³ Cfr. il testo della Dichiarazione in italiano all'indirizzo https://unipd-centrodirittiumani.it/it/strumenti_internazionali/Dichiarazione-sui-diritti-delle-persone-appartenenti-alle-minoranze-nazionali-o-etniche-religiose-e-linguistiche-1992/22 (consultato il 18 ottobre 2024).

²²⁴ A. Pizzorusso, *Commento all'articolo 6*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975, p. 307-308.

²²⁵ Juliette Passer, *Did You Know That There Is the Universal Declaration on Cultural Diversity? And Why You Should Care?*, in *International In-House Counsel Journal* 13, n. 53, 2020, p. 6811-6820.

²²⁶ Cfr. il testo della Dichiarazione all'indirizzo https://ciram.unimc.it/it/focus/dialogo-tra-civilta-e-diritti-umani/declaration_cultural_diversity_it.pdf (consultato il 18 ottobre 2024).

autoctoni (articolo 4). Si sottolinea poi che ogni persona debba potersi esprimere, creare e diffondere le proprie opere nella lingua che preferisce, soprattutto nella propria lingua madre (articolo 5). Infine, il multilinguismo viene indicato come uno dei pilastri della diversità culturale (articolo 6)²²⁷.

Spostandosi sul piano europeo, sono due gli strumenti vincolanti sul tema delle minoranze. Il primo è la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie del 1992, ampiamente citata nel secondo capitolo in riferimento alla sua ratificazione o meno da parte dei singoli Stati. La Carta è stata adottata a Strasburgo nel 1992 ed è nata dalla consapevolezza che in Europa esistano gruppi minoritari che parlano altre lingue rispetto a quelle della maggioranza dello Stato in cui risiedono. È un trattato multilaterale che si occupa in modo indiretto della protezione delle minoranze, con un effetto positivo su quelle linguistiche. Come avuto modo di analizzare in precedenza²²⁸, un elemento innovativo è la sua natura “flessibile”: non richiede agli Stati di accettarla o respingerla interamente ma offre un elenco dal quale si possano scegliere le misure da adottare²²⁹. Tuttavia, se da un lato va riconosciuta la sua capacità di adattarsi a contesti diversi, dall’altro lato non si può nemmeno considerare che si tratti di un vero e proprio *standard* per i diritti delle minoranze²³⁰, specie se si considera che la Carta non affronta le questioni ad esse legate, come per esempio i recenti flussi migratori.²³¹

²²⁷ V. Piergigli, *La valorizzazione delle identità minoritarie e della diversità culturale nelle Costituzioni africane vigenti*, in *Federalismi.it - Rivista di Diritto Pubblico italiano, comparato, europeo*, Focus Africa n. 0, 2013.

²²⁸ Vedi *supra*: §1.2.

²²⁹ Dal Negro S., *Il Ddl 3366 - “Norme in materia delle minoranze linguistiche storiche”*: qualche commento da (socio)linguista, in *Linguistica e Filologia*, n. 12, 2000.

²³⁰ F. Palermo, *Internazionalizzazione del diritto costituzionale e costituzionalizzazione del diritto internazionale delle differenze*, in *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP*, 2004, p. 116-118.

²³¹ G.M. Scalia, *La Carta europea delle lingue regionali o minoritarie*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, vol. 72, n. 3, luglio-settembre 2005.

Con riguardo alle disposizioni specifiche²³², la Carta stabilisce obiettivi e principi che gli Stati devono seguire nelle loro leggi e politiche a favore delle lingue regionali o minoritarie, in base alla situazione di ciascuna lingua (articolo 7). Si elencano, a tal proposito, misure concrete riguardanti l'insegnamento (articolo 8) e l'uso delle lingue nei procedimenti amministrativi e giudiziari (articoli 9 e 10), nei media (articolo 11) e nelle attività culturali (articolo 12), economiche e sociali (articolo 13), nonché quelle di cooperazione transfrontaliera (articolo 14). Analizzando il testo, la Carta risulta molto specifica e impone agli Stati obblighi chiari. Alle precedenti fragilità, pertanto, si aggiunge la rigidità delle sue disposizioni, motivo per cui attualmente solo 25 dei 47 Stati membri del Consiglio d'Europa l'hanno ratificata²³³.

Il secondo strumento adottato dal Consiglio d'Europa è la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali del 1995, ad oggi unico trattato internazionale che copre interamente la materia dei diritti minoritari. Da un punto di vista storico, l'esigenza di un trattato specifico per la protezione delle minoranze nazionali è emersa all'interno del Consiglio d'Europa in risposta ai drammatici eventi politici che segnarono le regioni balcaniche dopo il crollo dell'Unione Sovietica. L'obiettivo iniziale dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, in realtà, era quello di adottare un protocollo aggiuntivo alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, attraverso un documento che fosse vincolante e azionabile davanti alla Corte di Strasburgo. Con l'opposizione di alcuni Stati come Francia, Turchia e Grecia, tuttavia, si decise per l'approvazione di uno strumento meno

²³² Cfr. il testo della Carta disponibile in italiano all'indirizzo <https://rm.coe.int/168007c095> (consultato il 19 ottobre 2024).

²³³ Sono otto gli Stati, tra cui l'Italia, che hanno firmato ma non ancora ratificato la Carta. Cfr. F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova, 2021, p. 97-99.

vincolante e che presupponesse la ratifica volontaria degli Stati. Su un totale di 47 membri del Consiglio d'Europa, attualmente sono 39 quelli che hanno ratificato la Convenzione quadro. Nonostante la sua natura compromissoria, essa si è rivelata un potente strumento di promozione dei diritti delle minoranze, affermando il loro diritto all'auto-identificazione, vietandone la discriminazione e promuovendo misure specifiche di tutela.²³⁴

Con riguardo al testo della Convenzione e alle singole sezioni²³⁵, nel Preambolo viene data una dettagliata descrizione dei principi ideologici del documento, sottolineando che *“gli eventi storici che hanno segnato l'Europa hanno dimostrato come la tutela delle minoranze nazionali sia fondamentale per garantire la stabilità, la sicurezza democratica e la pace nel continente”*. Si afferma inoltre che la tolleranza e il dialogo sono indispensabili affinché la diversità culturale diventi una fonte di arricchimento piuttosto che una causa di divisione.²³⁶

La Prima Sezione si occupa di evidenziare il legame tra i diritti umani generali e i diritti particolari delle minoranze nazionali, con specifico riguardo alla necessità di cooperazione internazionale a fini di tutela. Fondamentale è la previsione relativa al principio della libera scelta individuale di essere trattati come parte di una minoranza, senza che da tale scelta scaturisca alcun svantaggio²³⁷. Ciò che si nota e che è già stato sottolineato in precedenza²³⁸, è che la Convenzione non fornisce una definizione di *minoranze nazionali*, lasciando spazio alle interpretazioni

²³⁴ *Ibidem*: p. 99-100.

²³⁵ Cfr. il testo in italiano della Convenzione all'indirizzo <https://rm.coe.int/168007cdd0> (consultato il 19 ottobre 2024).

²³⁶ P. Macklem, *Minority Rights in International Law*, in Legal Studies Research Series, University of Toronto, Faculty of Law, n. 08-19, 2008, p. 21.

²³⁷ Cfr. articolo 3 della Convenzione.

²³⁸ Vedi *supra*: §1.3.

restrittive degli Stati, alcuni dei quali hanno così avuto modo di prevedere l'applicazione dei diritti ai soli cittadini. Un numero crescente di Stati ha comunque esteso i diritti anche a categorie di non cittadini, seguendo quanto indicato dal Comitato consultivo istituito per il monitoraggio della Convenzione stessa - su cui si dirà più avanti - il quale ha ribadito che le disposizioni devono applicarsi anche a stranieri stabilmente residenti²³⁹.

La Seconda Sezione inizia con la previsione del divieto di discriminazione e la promozione dell'uguaglianza, con la facoltà di adottare azioni positive a garanzia di quella sostanziale (articolo 4). Segue la tutela dell'identità etnica, culturale, linguistica e religiosa, di cui si sottolinea la costante evoluzione (articolo 5). Tra le disposizioni successive, il riferimento va a quelle che si concentrano sulle lingue minoritarie, a partire dalla previsione esplicita del diritto di usare liberamente la propria lingua, sia in privato che in pubblico e sia oralmente che per iscritto (articolo 10). Il tema richiede una certa cautela con riferimento all'uso della lingua minoritaria nelle relazioni con le autorità amministrative, in quanto soggetto a requisiti specifici: per poter comunicare con la Pubblica Amministrazione in lingua minoritaria, la minoranza deve risiedere “*tradizionalmente o in numero considerevole*” nell'area di specie individuata dallo Stato stesso e il relativo diritto può essere concesso solamente se la richiesta “*corrisponde a una sensata esigenza*” constatata dallo Stato sulla base di criteri oggettivi (articolo 10). Inoltre, si prevede il diritto ad utilizzare nomi e cognomi nella lingua minoritaria, con il loro riconoscimento ufficiale “*in conformità alle modalità previste dall'ordinamento*”, nonché il diritto all'uso della lingua minoritaria in ambito pubblico, per esempio circa insegne o segnali stradali (articolo 11). Viene poi promossa l'educazione interculturale, con l'impegno di creare un

²³⁹ F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova, 2021, p. 100-102.

clima di tolleranza e favorire la conoscenza reciproca tra maggioranze e minoranze (articolo 12). Con riferimento all'insegnamento delle lingue minoritarie, è lasciata agli Stati la discrezionalità di decidere se prevedere le medesime come ulteriore materia o se utilizzarle anche come lingue veicolari, con l'istituzione di apposite scuole. Una tutela minima, in merito, è prevista nel senso che in ogni caso vada garantito lo studio delle lingue e delle tradizioni minoritarie nelle scuole (articoli 13 e 14)²⁴⁰.

Infine, per garantire che il contenuto della Convenzione sia in linea con altri strumenti internazionali e con le leggi nazionali, la Terza Sezione si occupa degli obblighi delle persone appartenenti alle minoranze (articolo 20). Questo è un punto significativo, poiché nel contesto dei diritti umani si tende spesso a vedere le minoranze come “titolari di diritti”, piuttosto che “titolari di doveri”. La formulazione della Convenzione, in tal senso, riflette la preoccupazione per l'integrità territoriale e la diffidenza degli Stati verso le minoranze: si spiega così anche il perché venga esplicitamente previsto che i membri di una minoranza debbano rispettare la legge statale, obbligo che spetterebbe comunque a tutti i cittadini.

Ciò che emerge complessivamente dalla lettura degli articoli è l'attribuzione di un ampio margine di discrezionalità agli Stati nell'attuazione della Convenzione. Tale flessibilità, insieme alla cautela nel riconoscere i diritti delle minoranze in una dimensione collettiva, ha implicato che tale strumento fosse nel tempo oggetto di diverse critiche. Il pensiero comune è comunque quello di riconoscerne la generale importanza, in quanto primo documento internazionale legalmente vincolante per la tutela dei diritti delle minoranze.²⁴¹

²⁴⁰ *Ibidem*: p. 103-104.

²⁴¹ *Ibidem*: p. 104-105.

Con riguardo agli strumenti previsti in ambito europeo, la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie del 1992 e la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali del 1995 sono senz'altro i documenti di riferimento per quanto concerne le minoranze nazionali e la disciplina delle lingue da esse parlate. Un breve cenno, in aggiunta, va alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea del 2000 e al Trattato di Lisbona del 2009. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea²⁴² proibisce le discriminazioni che si basino, tra l'altro, sulla lingua (articolo 21) e obbliga l'Unione a rispettare la diversità linguistica (articolo 22)²⁴³. Il Trattato di Lisbona rende giuridicamente vincolante la Carta dei diritti fondamentali, affermando così esplicitamente che il rispetto della diversità linguistica sia uno dei principi e dei valori fondamentali dell'Unione Europea²⁴⁴.

3.4 Segue: legislazione nazionale e ulteriori strumenti normativi

Dal punto di vista del diritto interno, tramite l'analisi delle minoranze presenti in alcuni singoli Stati, si è avuto modo di fare riferimento alla tutela prevista sul tema dalle varie Costituzioni. A conclusione del precedente capitolo²⁴⁵, per esempio, si citava la Costituzione spagnola del 1978, la quale ha segnato un cambiamento significativo in ambito linguistico: l'articolo 3 designa il castigliano come lingua ufficiale a livello nazionale, permettendo però che le lingue minoritarie possano ottenere lo *status* di lingue ufficiali nelle regioni in cui sono parlate e

²⁴² Cfr. il testo della Carta all'indirizzo https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf (consultato il 19 ottobre 2024).

²⁴³ Cfr. la sezione dedicata alla politica linguistica sulla pagina ufficiale del Parlamento Europeo all'indirizzo [https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/142/la-politica-linguistica#:~:text=La%20Carta%20dei%20diritti%20fondamentali,diversità%20linguistica%20\(articolo%2022\)](https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/142/la-politica-linguistica#:~:text=La%20Carta%20dei%20diritti%20fondamentali,diversità%20linguistica%20(articolo%2022)) (consultato il 19 ottobre 2024).

²⁴⁴ Tosi D.E., *L'Unione europea e la questione linguistica a dieci anni dal Trattato di Lisbona: ancora in cerca della stella polare*, in *Federalismi.it - Rivista di Diritto Pubblico italiano, comparato, europeo*, n. 19, 2020, p. 107.

²⁴⁵ Vedi *supra*: §2.5.

secondo quanto stabilito dagli Statuti di autonomia delle rispettive Comunità Autonome²⁴⁶. L'articolo 148, inoltre, stabilisce che le Comunità abbiano competenza esclusiva per quanto concerne “*l'aiuto alla cultura, alla ricerca e, se del caso, all'insegnamento della lingua della Comunità Autonoma*”.²⁴⁷

Uscendo dai confini europei, altre Costituzioni sanciscono la tutela delle minoranze linguistiche al proprio interno, come ad esempio la Costituzione dell'India del 1950 e la Costituzione del Sudafrica del 1996.

L'articolo 30 della Costituzione indiana²⁴⁸ garantisce alle minoranze linguistiche il diritto fondamentale di creare e gestire istituti educativi secondo le proprie preferenze. In più, l'articolo 350A stabilisce che ogni Stato debba garantire l'istruzione primaria nella propria lingua madre e l'articolo 350B richiede la nomina di un funzionario speciale per le minoranze linguistiche, incaricato di esaminare le relative questioni e di riferire successivamente un proprio parere al Presidente.²⁴⁹

L'articolo 6 della Costituzione sudafricana identifica ben 11 lingue ufficiali²⁵⁰ e sottolinea l'importanza di valorizzare e promuovere l'uso di ognuna di esse, esortando il Governo a prendere misure positive per garantire il rispetto e la promozione di quelle tra loro meno utilizzate. La norma, inoltre, promuove la valorizzazione delle lingue indigene non

²⁴⁶ Cfr. testo della Costituzione spagnola in italiano all'indirizzo <https://www.boe.es/buscar/pdf/1978/BOE-A-1978-40003-consolidado.pdf> (consultato il 19 ottobre 2024).

²⁴⁷ *Ibidem*.

²⁴⁸ Cfr. testo della Costituzione indiana in inglese all'indirizzo <https://legislative.gov.in/constitution-of-india/> (consultato il 19 ottobre 2024).

²⁴⁹ È da sottolineare però che l'articolo 351, prevedendo la promozione dell'uso dell'hindi in tutto il Paese affinché diventi un mezzo di comunicazione tra le diverse popolazioni, ha conseguenze negative sulle minoranze linguistiche, soprattutto considerando che spesso anche l'inglese viene favorito a scapito delle lingue locali e regionali. Cfr. C. Finnigan, *Linguistic minorities in India: Entrenched legal and educational obstacles to equality*, in LSE, The London school of Economics and Political Science, Human Rights, febbraio 2019.

²⁵⁰ Le lingue ufficiali in Sudafrica sono Sepedi, Sesotho, Setswana, siSwati, Tshivenda, Xitsonga, Afrikaans, Inglese, isiNdebele, isiXhosa e isiZulu.

ufficiali²⁵¹ e di quelle delle diverse comunità presenti in Sudafrica²⁵², incoraggiando di creare le condizioni per il loro sviluppo e la loro conservazione²⁵³.

Accanto alla scelta di prevedere la tutela delle minoranze nella Costituzione, esistono situazioni in cui la medesima si riscontra all'interno di dichiarazioni o leggi *ad hoc*. Ad aver reso il Canada uno Stato bilingue è stato l'*Official Languages Act* del 1969²⁵⁴, che attribuiva all'inglese e al francese il riconoscimento come lingue ufficiali nell'ambito delle organizzazioni e istituzioni soggette alla giurisdizione federale. Tale legge, abrogata nel 1988 e sostituita da una nuova Legge sulle lingue ufficiali, rappresentava la prima normativa linguistica indipendente approvata dal Parlamento federale.²⁵⁵

In Italia, fondamentale in tal senso è la Legge n. 482/1999, intitolata “*Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche*”, la quale segue i principi europei e internazionali e attua esplicitamente l'articolo 6 della Costituzione, secondo cui “*la Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche*”²⁵⁶. Obiettivo primario della Legge è quello di stabilire i criteri per il riconoscimento delle minoranze

²⁵¹ Le lingue indigene non ufficiali in Sudafrica sono le lingue khoi, nama e san.

²⁵² Il riferimento è a tedesco, greco, gujarati, hindi, portoghese, tamil, telegu e urdu, nonché ad arabo, ebraico, sanscrito e tutte le altre lingue usate in Sudafrica per fini religiosi.

²⁵³ M. Swart, *The Constitutionalisation of Diversity: An Examination of Language Rights in South Africa after the Mikro Case*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, v. 68, 2008.

²⁵⁴ Il testo della Legge è disponibile all'indirizzo ufficiale <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/o-3.01/> (consultato il 19 ottobre 2024).

²⁵⁵ Cfr. la sezione dedicata sul sito dell'Università dell'Ottawa all'indirizzo ufficiale <https://www.uottawa.ca/about-us/official-languages-bilingualism-institute/clmc/linguistic-history/historic-documents/official-languages-act-1969> (consultato il 19 ottobre 2024).

²⁵⁶ Cfr. il testo della Costituzione italiana all'indirizzo <https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione> (consultato il 19 ottobre 2024).

linguistiche storiche in Italia, qui tassativamente indicate per la prima volta (articolo 2)²⁵⁷.

A livello applicativo, la Legge non si applica direttamente alle Regioni speciali, pur i diritti ivi previsti possano essere estesi tramite norme attuative dei rispettivi Statuti regionali (articolo 18). È delegata ai Consigli provinciali la competenza di determinare i territori in cui applicare i relativi diritti (articolo 3): una deliberazione può essere avviata con il supporto del 15% degli elettori o di 1/3 dei consiglieri comunali. Attualmente, la Legge viene applicata in 1.076 comuni (13% dei comuni italiani) e riguarda circa 4 milioni di abitanti (7% della popolazione italiana).²⁵⁸

Da un punto di vista contenutistico, la Legge riprende i diritti e la struttura della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa. In tema di istruzione, per esempio, è previsto l'insegnamento facoltativo della lingua e degli usi e tradizioni locali delle minoranze nelle scuole materne, elementari e medie (articolo 4). In ambito pubblico, gli organi locali possono utilizzare le lingue minoritarie e gli atti ufficiali possono essere pubblicati in altre lingue, salvo che ad avere valore legale esclusivo sia l'italiano. È consentito l'uso della lingua minoritaria nei rapporti con l'Amministrazione, escluse le forze armate e la polizia. Un parziale diritto d'uso è riconosciuto anche nei procedimenti giudiziari davanti al giudice

²⁵⁷ Cfr. il testo della Legge 482/1999 all'indirizzo <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1999:482> (consultato il 19 ottobre 2024). L'articolo 2 recita: “*In attuazione dell'articolo 6 della Costituzione e in armonia con i principi generali stabiliti dagli organismi europei e internazionali, la Repubblica tutela la lingua e la cultura delle popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate e di quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo.*” Si nota una distinzione tra minoranze basate su etnia (come albanesi e greci) e quelle legate alla lingua (come i parlanti di occitano o sardo). Questa divisione sembra eterogenea rispetto alla tradizione costituzionale italiana e solleva la questione se tutte le minoranze culturali siano egualmente parte del patrimonio culturale italiano. Cfr. F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova, 2021, p. 318-319.

²⁵⁸ *Ibidem*.

di pace, con la possibilità di ricorrere ad un interprete (articoli 7, 8, 9). I Comuni, inoltre, possono adottare toponimi tradizionali e i cittadini possono ripristinare i propri cognomi precedentemente italianizzati (articoli 10 e 11). Una convenzione con il servizio pubblico radiotelevisivo assicura l'offerta di programmi in lingue minoritarie e le Regioni possono stipulare accordi per includere notiziari e contenuti culturali nelle rispettive emittenti locali (articolo 12). Infine, sono previsti due ulteriori principi chiave: la valorizzazione della cultura italiana, che include quella appartenente ai gruppi minoritari, anche all'estero, e la promozione della collaborazione interregionale e transfrontaliera a sostegno delle minoranze (articolo 19).²⁵⁹

I tre pilastri della tutela delle minoranze contenuta nella Legge n. 482/1999 sono il criterio linguistico come elemento identificativo, il riconoscimento formale dei gruppi e l'ancoraggio territoriale dei diritti. A tal proposito, volendo analizzare le criticità della Legge, va sottolineato come essa non riconosca le minoranze rom e sinti presenti in Italia, in quanto non risultano associate ad un determinato territorio. È qui evidente il contrasto con la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie del 1992, in cui l'articolo 1 tutela esplicitamente anche le “*lingue sprovviste di territorio*”²⁶⁰. Dopo più di vent'anni dalla sua promulgazione, si è avuto modo di evidenziare la sua inadeguatezza nel riflettere la complessità del patrimonio linguistico italiano. Nel 2011, in particolare, la Corte Costituzionale²⁶¹ ha dichiarato che la Legge non soddisfa pienamente le esigenze del pluralismo linguistico, menzionando proprio le minoranze

²⁵⁹ *Ibidem*: p. 320-321.

²⁶⁰ Cfr. il testo della Carta all'indirizzo <https://rm.coe.int/168007c095> (consultato il 19 ottobre 2024).

²⁶¹ Cfr. Corte Cost., sent. 88/2011, inerente alla legittimità costituzionale dell'articolo 8, comma 2, della Legge 5/2010 della Regione Friuli-Venezia Giulia (intitolata “*Valorizzazione dei dialetti di origine veneta parlati nella Regione Friuli-Venezia Giulia*”). Il testo della sentenza è disponibile all'indirizzo https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=17716&content=&content_author= (consultato il 19 ottobre 2024).

non territoriali che non sono ivi contemplate. Non solo: nonostante l'iniziale spinta nell'ambito educativo, la mancanza di formazione adeguata degli insegnanti e i tagli dei fondi in materia hanno ostacolato il successo della Legge. Nel tempo l'interesse delle Amministrazioni per la tutela delle minoranze è diminuito anche a causa di una diversa attenzione politica, influenzata anche dall'immigrazione, che ha implicato la redistribuzione di fondi e priorità. In tal senso, sono in aumento le iniziative volte a revisionare la Legge n. 482/99.²⁶²

Da ultimo, ulteriori strumenti degni di nota a cui fare riferimento sono la Convenzione n. 169 dell'OIL sui popoli indigeni e tribali del 1989 e la Convenzione UNESCO sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali del 2005. La Convenzione n. 169 sui popoli indigeni e tribali è un trattato dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (c.d. OIL), agenzia specializzata delle Nazioni Unite che promuove il riconoscimento universale dei diritti umani nel lavoro. Utili in materia sono gli articoli 28 e 30, rispettivamente relativi all'ambito educativo ed amministrativo. È stabilito, infatti, che l'istruzione dei bambini dei popoli indigeni debba avvenire nella propria lingua ove possibile, altrimenti le autorità dovranno collaborare in cerca di opportune soluzioni. I Governi, inoltre, devono prevedere misure compatibili con le tradizioni e le culture dei popoli interessati e, se necessario, fornire traduzioni scritte e utilizzare i mezzi di comunicazione di massa nella lingua madre degli stessi.²⁶³

²⁶² Marra A. e Dal Negro S., Prefazione di *Lingue minoritarie tra localismi e globalizzazione*, in AItLA - Associazione italiana di linguistica applicata, Milano, 2020.

²⁶³ Cfr. il testo della Convenzione n. 169 del 1989 all'indirizzo <https://assets.survivalinternational.org/documents/700/testo-convenzione-ilo169-survival.pdf> (consultato il 19 ottobre 2024).

La Convenzione UNESCO sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali, invece, si basa sul presupposto che molti Stati, dopo la firma della già citata Dichiarazione dell'UNESCO sulla diversità culturale, hanno manifestato l'intenzione di adottare rapidamente un nuovo documento, giuridicamente più vincolante, con l'obiettivo di tutelare “*la creatività del pensiero umano*”.²⁶⁴ Il lungo preambolo²⁶⁵ sottolinea l'importanza del sapere tradizionale e della conoscenza dei popoli indigeni, evidenziando anche la necessità di tutelare la diversità linguistica e delle espressioni culturali, soprattutto in contesti in cui vi è il rischio che le stesse scompaiano o subiscano gravi cambiamenti. La diversità linguistica è definita una componente essenziale della diversità culturale e si riconosce il ruolo cruciale dell'educazione nella protezione e promozione delle espressioni culturali.²⁶⁶

3.5 Segue: monitoraggio e raccomandazioni

A garanzia dell'efficace applicazione delle misure di tutela delle minoranze, è fondamentale il ruolo degli organi di monitoraggio incaricati di supervisionare il rispetto delle norme e di formulare raccomandazioni. Questi organismi vigilano sull'attuazione degli strumenti previsti e offrono indicazioni allo scopo di migliorare la tutela delle minoranze e, nel caso di specie, la promozione delle lingue minoritarie, assicurando che i diritti delle comunità linguistiche siano adeguatamente salvaguardati. In tal

²⁶⁴ P. Petrillo, *Unesco, approvata la Convenzione sulla protezione e la promozione delle diversità culturali*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Cronache costituzionali all'estero*, novembre 2005.

²⁶⁵ Cfr. il testo della Convenzione UNESCO del 2005 all'indirizzo <https://unesco.cultura.gov.it/pdf/ConvenzionesullaDiversitadelleEspressioniCulturali2005-ITA.pdf> (consultato il 19 ottobre 2024).

²⁶⁶ G. Poggeschi, *La “Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali” dell'Unesco entra a far parte del corpus legislativo italiano. Una novità nel panorama degli strumenti giuridici internazionali?*, in *Aedon - Rivista di arti e diritto online*, n. 2, settembre 2007.

senso, ruolo fondamentale hanno l'Alto Commissario per i diritti delle minoranze dell'OSCE e il Comitato consultivo sulla Convenzione quadro del Consiglio d'Europa.

L'Alto Commissario per i diritti delle minoranze dell'OSCE interviene quando ritiene che vi siano tensioni riguardanti le minoranze nazionali che potrebbero degenerare in conflitti. L'OSCE, ossia l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa, è la più grande organizzazione di sicurezza regionale al mondo e conta 57 Stati tra Europa, Asia Centrale e Nord America²⁶⁷. Se uno Stato tra questi non rispetta i propri impegni politici o le norme internazionali in tema di minoranze, l'Alto Commissario interviene fornendo analisi, raccomandazioni e linee guida, nonché progetti di collaborazione su piccola scala, mirati alla sostenibilità e alla responsabilizzazione a livello locale.²⁶⁸ Le Raccomandazioni meritevoli di citazione sono la Raccomandazione dell'Aja del 1996 e la Raccomandazione di Oslo del 1998, relative ai diritti linguistici e ai diritti all'istruzione delle minoranze nazionali, nonché la Raccomandazione di Lund del 1999 sull'effettiva partecipazione delle minoranze nazionali alla vita pubblica.²⁶⁹

Il Comitato consultivo della Convenzione-quadro sulla protezione delle minoranze nazionali è un organismo composto da 18 esperti indipendenti, caratterizzati da una *“riconosciuta competenza nel settore della protezione delle minoranze nazionali”*²⁷⁰, a cui spetta il controllo sull'effettiva

²⁶⁷ Cfr. sito ufficiale dell'Organizzazione all'indirizzo ufficiale <https://www.osce.org/it> (consultato il 19 ottobre 2024).

²⁶⁸ Cfr. sezione dedicata alle *Istituzioni e strutture* dell'Organizzazione all'indirizzo ufficiale <https://www.osce.org/it/institutions-and-structures> (consultato il 19 ottobre 2024).

²⁶⁹ F. Palermo, *La rappresentanza politica delle minoranze linguistiche e nazionali in Europa*, in *La rappresentanza delle minoranze linguistiche*, a cura di R. Toniatti, Università degli Studi di Trento, Facoltà di Giurisprudenza, 2023.

²⁷⁰ Cfr. il testo in italiano della Convenzione all'indirizzo <https://rm.coe.int/168007cdd0> (consultato il 19 ottobre 2024).

applicazione della Convenzione. Ogni Stato ha il compito di inoltrare ogni cinque anni un rapporto riguardante la situazione delle proprie minoranze nazionali al Segretario Generale del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. Successivamente, tali rapporti vengono trasmessi al Comitato consultivo secondo la procedura prevista dagli articoli 24-26 della Convenzione stessa²⁷¹. Il Comitato consulta i rapporti e raccoglie anche informazioni derivanti da altre fonti, come per esempio i rapporti alternativi forniti dalle varie organizzazioni della società civile. Una delegazione del Comitato, inoltre, effettua una visita nello Stato di riferimento, incontrando soggetti come funzionari governativi, parlamentari o rappresentanti delle minoranze. Una volta raccolti i dati necessari, il Comitato predispose il suo parere in una bozza che, se approvata, implica l'avvio di un dialogo con lo Stato, il quale ha due mesi per proporre le proprie precisazioni. Le autorità dello Stato hanno poi modo di presentare ulteriori commenti entro quattro mesi dall'approvazione del parere finale oppure richiedere la pubblicazione del medesimo. Concluso l'iter in seno al Comitato consultivo, viene adottata una risoluzione dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, la quale contiene tutte le raccomandazioni indirizzate allo Stato interessato.²⁷²

Tra le Raccomandazioni di maggior interesse si cita la Raccomandazione sulle Lingue Moderne (n. R(98)6), dove si manifesta l'intenzione di esplorare la diversità culturale dell'Europa. Obiettivo della Raccomandazione è promuovere una maggiore conoscenza reciproca tra le varie lingue nazionali e regionali e un'estensione del plurilinguismo a ogni livello, dotando i cittadini europei delle risorse necessarie per favorire *“la comprensione interculturale, la mobilità e la collaborazione*

²⁷¹ *Ibidem.*

²⁷² Cfr. la sezione dedicata alle Domande e Risposte sulla Convenzione-quadro all'indirizzo ufficiale <https://rm.coe.int/fcnm-leaflet-it-version-final/1680a42589> (consultato il 19 ottobre 2024).

internazionale”²⁷³. Altra Raccomandazione degna di nota è la Raccomandazione sull’importanza delle competenze nella(e) lingua(e) di scolarizzazione per l’equità e la qualità nell’istruzione e per il successo scolastico (CM/REC(2014)5), dove si raccomanda alle autorità preposte all’istruzione di conformarsi al principio del “*rispetto e valorizzazione delle identità individuali e collettive degli apprendenti*”, prestando attenzione alle lingue parlate dagli studenti, comprese quelle minoritarie e riconoscendo che tutte le lingue contribuiscono al successo scolastico, allo sviluppo personale, alla preparazione alla vita attiva e all’esercizio della cittadinanza.²⁷⁴

3.6 Conclusioni

La protezione dei diritti delle minoranze si basa sulla previsione nei diversi ordinamenti del principio di non discriminazione, dei diritti particolari e dei diritti di autogoverno. Da questa premessa, esistono diversi strumenti giuridici internazionali e nazionali destinati alla tutela delle minoranze linguistiche, considerata la complessità intrinseca nella gestione della diversità linguistica e culturale, la quale varia sensibilmente da Paese a Paese. Gli strumenti più importanti da un punto di vista europeo sono la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie e la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali. Ogni Stato, poi, procede a tutelare i diritti minoritari attraverso un’espressa previsione in tal senso nella propria Costituzione, oppure, come accade in Italia, integrando la tutela costituzionale con la adozione di una legge *ad hoc*. Nonostante gli sforzi normativi per la tutela delle minoranze linguistiche, vi sono ancora

²⁷³ Cfr. la sezione dedicata al Portfolio Europeo delle Lingue sul sito ufficiale del Ministero della Pubblica Istruzione all’indirizzo <https://archivio.pubblica.istruzione.it/argomenti/portfolio/quadro.shtml> (consultato il 19 ottobre 2024).

²⁷⁴ Cfr. il testo della Raccomandazione all’indirizzo <https://rm.coe.int/16806acc1b> (consultato il 20 ottobre 2024).

sfide significative da affrontare. La complessità del pluralismo linguistico richiede non solo una revisione delle leggi esistenti ma anche un rinnovato impegno politico e sociale per promuovere concretamente la diversità culturale e linguistica, garantendo che i diritti delle comunità linguistiche siano pienamente rispettati e valorizzati.

CAPITOLO 4

DIRITTO DI IDENTITÀ E ALL'USO DELLA PROPRIA LINGUA: ANALISI GIURISPRUDENZIALE

4.1 Giurisprudenza della CEDU

La Corte europea dei diritti umani è un tribunale internazionale istituito nel 1959, ha sede a Strasburgo e opera per garantire il rispetto della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, trattato internazionale posto a tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali in Europa. Alla luce degli strumenti analizzati nel terzo capitolo, la Convenzione rientra tra quelli che non fanno riferimento esplicito ai diritti delle minoranze. Ciò detto, è la stessa Corte EDU a stabilire che uno dei pilastri delle società democratiche è il pluralismo, principio che richiede necessariamente il riconoscimento e la protezione dei diritti delle minoranze. Il tema è emerso nel panorama internazionale poco dopo l'adozione della Convenzione²⁷⁵ e l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha cercato più volte di proporre un aggiornamento sulla base delle nuove e continue evoluzioni in materia. La maggior parte delle proposte, tuttavia, non sono state approvate e permane l'assenza di disposizioni specifiche sui diritti delle minoranze nella Convenzione. La Corte di Strasburgo, in ogni caso, ha esaminato numerosi ricorsi da parte di soggetti appartenenti ai gruppi minoritari, contribuendo con la propria giurisprudenza a stabilire standard minimi di tutela.²⁷⁶ Negli ultimi anni, numerose sentenze hanno avuto un notevole impatto decisionale sul tema e le disposizioni della CEDU sono

²⁷⁵ Vedi *supra*: §1.3.

²⁷⁶ S. Praduroux, *Luci e ombre sulla tutela delle minoranze nell'Europa dei diritti. Riflessioni a margine di alcune sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Diritto Pubblico Europeo*, Rassegna Online, v. 23, n. 1 speciale, 2024.

risultate in tal senso fondamentali: gli articoli 8, 10 e 14²⁷⁷, rispettivamente rubricati “*Diritto al rispetto della vita privata e familiare*”, “*Libertà di espressione*” e “*Divieto di discriminazione*”, sono stati posti alla base della risoluzione di un numero elevato di casi relativi ai diritti delle minoranze.²⁷⁸

Volendo esaminare alcuni di essi e suddividendo il lavoro della Corte EDU sulla base dei diritti in concreto tutelati, un primo riferimento può riguardare i casi in cui la Corte ha dovuto prendere in esame il diritto ad avere una propria identità culturale e quello di utilizzare liberamente la propria lingua madre.

In tal senso, rilevante è il caso *Chapman c. Regno Unito*²⁷⁹, la cui relativa sentenza risale al 18 gennaio 2001. Nel caso di specie, una donna di etnia rom ricorse in giudizio per rivendicare il diritto di installare il proprio caravan su un terreno di sua proprietà. La donna conduceva una vita nomade durante una parte dell’anno ma al tempo aveva deciso di stabilirsi per consentire ai figli di frequentare la scuola e, non volendo sistemarsi in campi nomadi della zona in quanto soggetti a episodi di violenza, la signora Chapman posizionò il mezzo adibito a domicilio sul proprio terreno, preservando così la propria identità rom. Tale scelta, tuttavia, risultò in contrasto con una normativa a tutela del valore paesaggistico dell’area verde *Green Belt* e ciò condusse al rifiuto delle autorità nazionali a concedere l’autorizzazione per stazionare il caravan.

²⁷⁷ Cfr. il testo della Convenzione in italiano all’indirizzo https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ita (consultato il 21 ottobre 2024).

²⁷⁸ F. Palermo, *Internazionalizzazione del diritto costituzionale e costituzionalizzazione del diritto internazionale delle differenze*, in *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP*, 2009, p. 14.

²⁷⁹ Il testo della sentenza *Case of Chapman v. the United Kingdom* (ricorso n. 27238/95) è disponibile in inglese all’indirizzo <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59154> (consultato il 21 ottobre 2024).

Nella relativa sentenza, in un primo momento, la Corte di Strasburgo riconosce che vivere in caravan sia parte integrante dell'identità rom, in quanto direttamente collegato alla tradizione di viaggio che caratterizza la comunità, ma anche che molti suoi appartenenti non conducono più una vita completamente nomade, stabilendosi per lunghi periodi in un unico luogo (per esempio per garantire l'accesso all'istruzione ai figli, come nel caso in esame).²⁸⁰ Ciò premesso, la Corte ritiene che il diniego circa il posizionamento del caravan della ricorrente incida non soltanto sul suo diritto all'abitazione ma comprometta anche la sua possibilità di preservare l'identità rom e di condurre una vita privata e familiare nel rispetto delle proprie tradizioni e credenze, così come tutelato dall'articolo 8 della CEDU²⁸¹. In questo senso, si può affermare che la Corte riconosca implicitamente alla donna una sorta di diritto all'identità nomade.

L'aspetto più rilevante della decisione, in realtà, risiede nel fatto che la protezione accordata alla donna non sia focalizzata esclusivamente sulla difesa della minoranza rom. La Corte, infatti, vede la diversità culturale come un bene pubblico da salvaguardare a beneficio dell'intera comunità: in tal senso, al paragrafo 93 della sentenza viene esplicitamente sottolineato il *“riconoscimento delle esigenze specifiche delle minoranze e dell'obbligo di tutelarne la sicurezza, l'identità e lo stile di vita, non solo al fine di salvaguardare gli interessi delle minoranze stesse, ma altresì per preservare la diversità culturale che rappresenta un valore per l'intera comunità”*²⁸². Obiettivo principale di una simile argomentazione è stimolare una riflessione a livello nazionale sulla presenza o meno di una reale tutela della diversità culturale dei gruppi minoritari, nonché

²⁸⁰ S. Praduroux, *Luci e ombre sulla tutela delle minoranze nell'Europa dei diritti. Riflessioni a margine di alcune sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Diritto Pubblico Europeo*, Rassegna Online, v. 23, n. 1 speciale, 2024.

²⁸¹ *Ibidem*: n. 277.

²⁸² *Ibidem*: n. 279.

sull'adozione di politiche che promuovano la diversità culturale come una risorsa piuttosto che come una minaccia alla coesione dell'identità nazionale.²⁸³

In sintesi, attraverso un'interpretazione evolutiva delle disposizioni della CEDU, che come già menzionato non contiene riferimenti espliciti né all'identità culturale né alla tutela delle minoranze, la Corte ha sviluppato una giurisprudenza secondo cui l'identità culturale è da intendere come uno stile di vita tradizionale che i membri delle minoranze hanno il diritto di conservare e ciò non solo per tutelarne gli interessi, ma anche per preservare la diversità culturale, la quale apporta un generale beneficio all'intera società.²⁸⁴

In riferimento alla cultura e alla tradizione della comunità rom, la Corte EDU ha avuto modo di pronunciarsi anche rispetto al divieto di discriminazione contenuto nell'articolo 14 della CEDU. Il riferimento è al caso *Muñoz Díaz c. Spagna* del 2009, in cui una cittadina spagnola di etnia rom si è rivolta alla Corte in seguito al rifiuto delle autorità spagnole di riconoscerle il diritto alla pensione di reversibilità in seguito alla perdita del marito. Il rifiuto si basava sulla mancata registrazione del suo matrimonio nel registro civile. La donna era sposata secondo il rito gitano e la sua richiesta era giustificata dal credere, in buona fede, che il matrimonio fosse legalmente valido, ignorando che la legge spagnola non conferisce effetti civili ai matrimoni celebrati con tale rito.²⁸⁵ La signora si è rivolta ai tribunali spagnoli in quanto riteneva che ci fosse disparità di trattamento data la sua etnia, ma il rifiuto è stato nuovamente confermato

²⁸³ *Ibidem*: n. 280.

²⁸⁴ V. Piergigli, *Lingue e minoranze: tra eguaglianza, identità e integrazione*, in Rivista AIC n. 1, 2020, p. 146.

²⁸⁵ S. Praduroux, *Luci e ombre sulla tutela delle minoranze nell'Europa dei diritti. Riflessioni a margine di alcune sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in Diritto Pubblico Europeo, Rassegna Online, v. 23, n. 1 speciale, 2024.

sulla base del fatto che la normativa matrimoniale spagnola, in particolare l'articolo 49 del Codice Civile, consente a ogni cittadino di optare per un'unione civile²⁸⁶. Di conseguenza, il sistema previdenziale non discrimina sulla base dell'etnia ma si basa sulla libera scelta di formalizzare le unioni secondo le norme civili o religiose. Ciò premesso, la donna ha fatto ricorso alla Corte europea, denunciando una violazione del divieto di discriminazione previsto dall'articolo 14 CEDU.²⁸⁷ Considerato che la situazione della ricorrente è specificamente prevista dalla normativa riguardante la pensione di reversibilità²⁸⁸ e dati i diversi fattori oggettivi e soggettivi a sostegno della sua buona fede²⁸⁹, la Corte ha accolto il ricorso della signora Muñoz.

Alla base della relativa pronuncia, la Corte ha posto il fatto che la giurisprudenza spagnola si è più volte pronunciata in modo favorevole in situazioni analoghe al caso in esame, ossia relative a soggetti che, in buona fede, ritenevano di avere contratto un matrimonio pienamente valido. La peculiarità della sentenza, infatti, riguarda l'applicazione dell'articolo 14, il quale è qui da intendere nel senso di “*divieto di trattare diversamente situazioni analoghe senza una giustificazione obiettiva e ragionevole*”²⁹⁰. Nonostante il tema della discriminazione per questioni di diversità non sia evidente, la pronuncia segna un passo in avanti rispetto all'indifferenza

²⁸⁶ Cfr. il testo del *Código Civil* all'indirizzo [https://www.boe.es/eli/es/rd/1889/07/24/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/rd/1889/07/24/(1)/con) (consultato il 22 ottobre 2024).

²⁸⁷ E. Marchi, *Pluralismo normativo e risposta giurisprudenziale alle richieste di riconoscimento degli istituti della 'tradizione' rom*, in ADIR, *L'altro diritto*, Centro di ricerca interuniversitario su carcere, devianza, marginalità e governo delle migrazioni, 2011, §3.5.2.

²⁸⁸ Cfr. il secondo comma dell'articolo 174 della *Ley General de la Seguridad Social*, in cui si prevede che “*in caso di nullità del matrimonio, il diritto alla pensione di reversibilità spetta al coniuge superstite in buona fede, a condizione che non contragga un nuovo matrimonio, proporzionalmente al periodo di coabitazione con il soggetto assicurato*”. Il testo della Legge è disponibile all'indirizzo <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2015/10/30/8/con> (consultato il 23 ottobre 2024).

²⁸⁹ Cfr. §59 della sentenza del *Caso Muñoz Díaz c. Spagna*, n. 49151/07, disponibile all'indirizzo <https://hudoc.echr.coe.int/tpk197/view.asp?i=001-96100> (consultato il 23 ottobre 2024).

²⁹⁰ *Ibidem*: §47.

della CEDU verso il fattore etnico. La soluzione della Corte è quella di “*trattare in modo diverso situazioni diverse*”, proprio per contrastare il rischio di ignorare le specificità culturali delle minoranze e di allinearle a quelle della maggioranza. Il caso in esame, quindi, permette di ribadire che le differenze debbano essere prese in considerazione a protezione dei diritti individuali.²⁹¹ La Corte EDU sostiene, infatti, che “*la vulnerabilità della comunità rom impone una particolare attenzione alle necessità e al peculiare stile di vita della stessa, tanto nella disciplina legale quanto nell'applicazione del diritto al caso concreto*”²⁹². Come già affermato, seppur in altri termini, nella sentenza relativa al caso *Chapman c. Regno Unito*, la Corte afferma che una speciale tutela va accordata non solo per proteggere gli interessi delle minoranze, ma per preservare la diversità culturale come valore dell'intera comunità.²⁹³

Con specifico riferimento al diritto di utilizzare la propria lingua, infine, rileva il caso *Ulusoy e altri c. Turchia*²⁹⁴, la cui relativa sentenza è stata emessa il 3 maggio 2007. Il caso ha avuto origine per via di un divieto di mettere in scena un'opera teatrale nella lingua curda, il quale è stato imposto ad un gruppo di attori appartenenti a tale minoranza e residenti in Turchia. L'Ufficio del Governatore Regionale aveva negato loro il permesso di mettere in scena la rappresentazione teatrale negli edifici comunali, in quanto poteva compromettere l'ordine pubblico, dato che gli attori avevano precedenti penali ed erano stati perseguiti per attività a favore del PKK, il Partito dei Lavoratori del Kurdistan²⁹⁵.

²⁹¹ S. Casabona, *Il matrimonio gitano tra regole nazionali e regole culturali: il caso della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Muñoz Díaz c. Spagna*, in *Giurisprudenza Italiana*, fascicolo 6, giugno 2010, p. 1291.

²⁹² *Ibidem*: n. 289, §61.

²⁹³ *Ibidem*: n. 287.

²⁹⁴ Cfr. la nota informativa sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa al *Caso Ulusoy e altri contro Turchia*, n. 34797/03, disponibile all'indirizzo ufficiale <https://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=002-2723> (consultato il 23 ottobre 2024).

²⁹⁵ Il PKK è un partito politico curdo presente dal 1978 nel sud-est della Turchia e nell'area del Kurdistan iracheno. Il regime turco e molti Stati lo considerano un'organizzazione terroristica e

Nel caso di specie, la protezione dei diritti linguistici rientra nell'ambito del diritto alla libertà di espressione garantito dall'articolo 10 CEDU²⁹⁶. Da un lato, il divieto impugnato mirava a prevenire disordini e criminalità, obiettivi legittimi vista l'importanza della lotta al terrorismo e la necessità per le autorità di contrastare possibili atti di violenza. Dall'altro lato, tuttavia, le motivazioni fornite a conferma del diniego lasciavano intendere che l'uso della lingua curda in una rappresentazione teatrale potesse amplificare il rischio di disturbo. La sentenza della Corte EDU sfrutta il caso in questione per evidenziare che l'articolo 10 della Convenzione²⁹⁷ garantisce a *tutti* il diritto alla libertà di espressione, il quale non riguarda solo il contenuto delle informazioni diffuse ma anche i mezzi utilizzati per diffonderle, tra i quali la lingua. Premesso che chi pubblica opere d'arte contribuisce allo scambio di idee e opinioni essenziale per una società democratica, la Corte sottolinea che lo Stato ha l'obbligo di non interferire in modo ingiustificato con la libertà di espressione e di non compiere distinzioni in base agli scopi dell'esercizio di tale diritto o all'identità degli individui.²⁹⁸

4.2 Segue: diritto allo studio

Nel redigere la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, gli Stati membri non riuscirono a trovare un accordo relativamente al diritto all'istruzione, specie con riguardo al ruolo della famiglia. Di conseguenza,

criminale a causa del suo impegno nella lotta armata separatista per la creazione di uno Stato curdo indipendente. Cfr. L. Anania, *Il Kurdistan: una terra e il suo popolo*, in Antrocom, Online Journal of Anthropology, v. 1, n. 2, 2005, p. 132-134.

²⁹⁶ Cfr. la sezione *Linguistic Rights* nel Report “*Cultural rights in the case-law of the European Court of Human Rights*”, disposto dalla Research Division della Corte EDU a gennaio 2011 e disponibile all'indirizzo https://www.culturalpolicies.net/wp-content/uploads/2019/10/ECHR_Research_report_cultural_rights_ENG.pdf (consultato il 23 ottobre 2024).

²⁹⁷ Cfr. il testo in italiano della Convenzione all'indirizzo ufficiale https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ita (consultato il 23 ottobre 2024).

²⁹⁸ Cfr. il testo della sentenza del *Caso Ulusoy e altri contro Turchia*, n. 34797/03, disponibile all'indirizzo <https://hudoc.echr.coe.int/tur?i=001-82030> (consultato il 23 ottobre 2024).

il diritto in questione fu inserito nell'articolo 2 del Protocollo addizionale n. 1, il quale stabilisce che “*il diritto all’istruzione non può essere rifiutato a nessuno*” e che “*lo Stato, nell’esercizio delle funzioni che assume nel campo dell’educazione e dell’insegnamento, deve rispettare il diritto dei genitori di provvedere a tale educazione e a tale insegnamento secondo le loro convinzioni religiose e filosofiche*”²⁹⁹. Pertanto, lo Stato ha un ruolo centrale in materia, limitato solo dal rispetto delle convinzioni dei genitori. La scelta degli Stati di ridurre l'autonomia familiare mira alla tutela di due interessi: quello individuale, per cui l'uguaglianza nell'accesso all'istruzione è fondamentale per poter esercitare pienamente i propri diritti, e quello collettivo, che mira ad una formazione dei cittadini che sia funzionale al bene comune.³⁰⁰

Il tema dell’equilibrio tra interesse individuale e collettivo, con particolare riferimento alle minoranze, è stato affrontato dalla Corte EDU nel caso *Valsamis c. Grecia* del 1996. La vicenda riguardava una famiglia residente in Grecia e appartenente alla comunità dei Testimoni di Geova, la quale presentava una richiesta scritta alla scuola della figlia dodicenne affinché fosse esentata dalle lezioni di religione e da ogni evento che contrastasse con le proprie convinzioni religiose, tra cui anche le celebrazioni di alcune festività nazionali. Ciononostante, in occasione del c.d. “*Giorno del no*”³⁰¹, fu chiesto alla bambina di partecipare alla parata scolastica organizzata per l’occasione, che tuttavia informò il preside che le sue

²⁹⁹ *Ibidem*: n. 297.

³⁰⁰ R. Benigni, *Educazione religiosa scolastica e diritto all’esonero in una società democratica (Nota a Papageorgiou e altri c. Grecia, Corte europea diritti dell’uomo, Sez. I, 31 ottobre 2019, ric. nn. 4762/18 e 6140/18)*, in *Rivista AIC*, fascicolo 2, marzo 2020, p. 411.

³⁰¹ La festa nazionale greca del 28 ottobre, nota anche come “*Oxi day*” o “*Giorno del no*”, commemora il rifiuto greco all’ultimatum di Benito Mussolini del 28 ottobre 1940 per far entrare su territorio greco le proprie forze armate. In questo giorno si celebra l’orgoglio patriottico greco e la resistenza all’aggressione fascista. Cfr. la sezione intitolata “*Oxi day*” sul sito dell’Istituto italiano statale onnicomprensivo di Atene all’indirizzo ufficiale https://scuolaitaatenesteri.it/news/dalla_scuola/2022/10/oxi-day/ (consultato il 23 ottobre 2024).

credenze religiose le impedivano di prendere parte alla commemorazione di una guerra. La sua richiesta venne respinta ma la studentessa non prese comunque parte all'evento, ottenendo per questo un giorno di sospensione sulla base del fatto che la partecipazione alla parata fosse obbligatoria per tutti gli studenti e indipendentemente dalle loro convinzioni religiose. La famiglia Valsamis fece quindi ricorso alla Corte EDU, sostenendo che la sospensione violava l'articolo 9 della CEDU, che tutela la libertà di pensiero, coscienza e religione³⁰², e l'articolo 2 del Protocollo n. 1, che, come già sottolineato, garantisce il diritto all'istruzione e il rispetto delle convinzioni religiose e filosofiche dei genitori nell'educazione dei figli.³⁰³

Nella relativa sentenza, con specifico riguardo alla presunta violazione dell'articolo 2, la Corte ha stabilito che la sospensione inflitta alla studentessa non è una violazione significativa dei suoi diritti o di quelli dei suoi genitori. L'obbligo di prendere parte all'evento non priva i genitori del loro diritto *“di consigliare i propri figli o di guidarli su un percorso in linea con le proprie convinzioni religiose o filosofiche”*³⁰⁴. In più, considerata la durata limitata della sospensione, questa è da ritenersi come misura esclusivamente educativa e, nonostante l'impatto psicologico, non implica la definitiva esclusione dell'alunna dai locali scolastici e pertanto non viola il suo diritto all'istruzione.

Ciò premesso, la Corte si serve del caso in esame per pronunciarsi in generale sul tema di diritti delle minoranze, sostenendo che *“benché gli interessi individuali debbano essere occasionalmente subordinati a quelli di un gruppo, è necessario pervenire a un equilibrio che garantisca l'equo*

³⁰² Cfr. il testo in italiano della Convenzione all'indirizzo ufficiale https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ita (consultato il 23 ottobre 2024).

³⁰³ Cfr. il testo della sentenza *Caso Valsamis contro Grecia* (ricorso n. 21787/93) all'indirizzo ufficiale <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-58011> (consultato il 23 ottobre 2024).

³⁰⁴ *Ibidem*: §31.

e adeguato trattamento delle minoranze ed eviti qualsiasi abuso di una posizione dominante”³⁰⁵. Nell’ottica di compiere un bilanciamento tra libertà individuali e doveri collettivi e pur riconoscendo l’importanza della tutela dei diritti delle minoranze (religiose, nel caso di specie), la sentenza ravvisa il potere dello Stato di imporre specifici obblighi, ammesso che non interferiscano direttamente con le credenze culturali e tradizionali o violino le libertà delle minoranze intese in senso ampio.

In un caso più recente, poi, la Corte ha avuto modo di sottolineare che per quanto gli Stati contraenti godano di un ampio margine di discrezionalità in relazione alle misure da adottare, occorrono comunque delle rilevanti motivazioni affinché una differenza di trattamento fondata esclusivamente sulla cittadinanza possa essere considerata conforme alle disposizioni della CEDU. Ciò è quanto stabilito nella massima della sentenza emessa relativamente al caso *Ponomaryovi c. Bulgaria* del 2011³⁰⁶. I ricorrenti erano due fratelli di origine russa che vivevano in Bulgaria e, nonostante la famiglia fosse entrata regolarmente nel Paese, il loro permesso di soggiorno non era stato successivamente rinnovato e risultavano pertanto residenti irregolari. Al momento dell’iscrizione alla scuola secondaria, i ricorrenti furono obbligati a pagare una tassa scolastica, pagamento che tuttavia non era invece richiesto agli studenti cittadini bulgari o di altri Stati membri dell’Unione Europea. Di conseguenza, i Ponomaryov contestarono l’obbligo di pagare la tassa, sostenendo che la discriminazione nei loro confronti, basandosi solamente sul fatto che

³⁰⁵ *Ibidem*: §27. Cfr. *Diritto all’istruzione*, in Guida all’articolo 2 del Protocollo n. 1 alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo, aggiornata al 31 agosto 2019 e disponibile all’indirizzo ufficiale

https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/guida_cedu_articolo2_protocollo1.pdf (consultato il 23 ottobre 2024).

³⁰⁶ Cfr. la sezione dedicata al caso presente sul sito internet del Centro Dipartimentale BiLap dell’Università degli Studi di Milano-Bicocca e disponibile all’indirizzo ufficiale <https://www.lawpluralism.unimib.it/oggetti/174-ponomaryovi-c-bulgaria-n-5335-05-corte-edu-quarta-sezione-28-novembre-2011> (consultato il 23 ottobre 2024).

fossero cittadini stranieri, costituiva un trattamento ingiusto e violava il loro diritto all'istruzione.³⁰⁷

La Corte EDU, in merito, ha riscontrato la violazione dell'articolo 14 della CEDU, in combinato disposto con l'articolo 2 del Protocollo n. 1. In particolare, la Corte ha evidenziato che l'istruzione primaria e secondaria è essenziale per lo sviluppo personale e sociale e che il diritto all'istruzione deve essere accessibile senza discriminazioni.³⁰⁸ Nel caso di specie, la differenza di trattamento tra cittadini stranieri extracomunitari e cittadini bulgari o dell'Unione è ritenuta ingiustificata e l'onere finanziario imposto alla famiglia è considerato sproporzionato.³⁰⁹ Dal testo della sentenza emerge un'importante considerazione relativa al diritto all'istruzione, che, come già sottolineato, è tutelato dalla Convenzione in modo diretto e che riguarda un servizio pubblico di carattere molto specifico, dal quale traggono beneficio non soltanto i singoli ma l'intera società, la cui dimensione democratica, come la Corte è solita ribadire, comporta anche l'integrazione delle minoranze.³¹⁰

Durante l'analisi del caso appena menzionato, la Corte ha più volte fatto esplicito riferimento alla sentenza che nella propria giurisprudenza è considerata una pietra miliare in tema di discriminazione etnica e di diritto all'istruzione. Il riferimento è al caso *D.H. e altri c. Repubblica Ceca*, la cui sentenza è stata emessa nel 2007. La causa ha avuto origine a seguito dell'inserimento di bambini appartenenti alla comunità rom, da parte delle autorità amministrative della città di Ostrava, in scuole destinate a minori

³⁰⁷ Cfr. il testo della sentenza *Caso Ponomaryovi contro Bulgaria* (ricorso n. 5335/05) all'indirizzo <https://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-105295> (consultato il 23 ottobre 2024).

³⁰⁸ *Ibidem*: paragrafi 48 e 57.

³⁰⁹ *Ibidem*: paragrafi 59 e 63.

³¹⁰ Cfr. *Diritto all'istruzione*, in Guida all'articolo 2 del Protocollo n. 1 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, aggiornata al 31 agosto 2019 e disponibile all'indirizzo ufficiale https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/guida_cedu_articolo2_protocollo1.pdf (consultato il 23 ottobre 2024).

con difficoltà intellettive, dove il livello educativo era nettamente inferiore rispetto a quello delle scuole ordinarie. Le famiglie di diciotto bambini hanno deciso di ricorrere alla Corte EDU in quanto ritenevano che la normativa ceca, alla base dell'inserimento scolastico dei propri figli, fosse discriminatoria: nonostante non ci fosse un'esplicita differenziazione basata sull'etnia, infatti, solo i bambini rom finivano per frequentare queste scuole "speciali". I ricorrenti, in particolare, sostenevano che l'inserimento non fosse basato su una reale valutazione delle capacità intellettive dei bambini ma piuttosto su motivi discriminatori legati all'etnia. Considerata poi la conseguenza diretta di un provvedimento simile, ossia quella di privare i bambini del diritto ad un'istruzione adeguata e di limitare le loro opportunità future³¹¹, ancora una volta i ricorrenti lamentavano la violazione dell'articolo 14 della CEDU e dell'articolo 2 del Protocollo n.1.

La Corte di Strasburgo, nella sentenza relativa al caso³¹², riconosce che, pur non essendo stata dimostrata una volontà esplicita di discriminare i bambini rom da parte delle autorità ceche, il sistema scolastico produce effetti discriminatori. La percentuale di bambini rom inseriti nelle scuole speciali, infatti, indica una discriminazione indiretta: anche se l'intenzione non è apertamente discriminatoria, lo è il risultato pratico della politica educativa³¹³. L'importanza della decisione si rifà all'esigenza, secondo la Corte, di garantire pari opportunità educative per le minoranze etniche, evitando misure che possano portare a segregazione o a disuguaglianze sostanziali³¹⁴.

³¹¹ G. Mazzotta, *Discriminazioni in base alla lingua e all'appartenenze etnica: la tutela della lingua romani*, in Associazione Gruppo di Pisa, fascicolo 02, maggio 2011.

³¹² Cfr. il testo della sentenza *Caso D.H. e altri contro Repubblica Ceca* (ricorso n. 57325/00) all'indirizzo <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-83256> (consultato il 23 ottobre 2024).

³¹³ *Ibidem*: §195.

³¹⁴ *Ibidem*: §143.

La sentenza in esame rappresenta un precedente importante per i casi di discriminazione indiretta, in cui una politica apparentemente neutra può avere effetti negativi su un gruppo specifico, in questo caso la minoranza rom. L'impatto della pronuncia è stato significativo a livello internazionale, in quanto ha spinto anche altri Paesi europei a riformare i propri sistemi scolastici al fine di contrastare la disparità di trattamento delle comunità minoritarie. La Corte ha avuto modo di chiarire che la discriminazione fondata sull'origine etnica integra gli estremi di una discriminazione razziale e che, ancora una volta, qualsiasi distinzione basata sull'etnia non può essere ritenuta legittima in una società democratica, fondandosi questa sui valori del pluralismo e del rispetto delle diverse culture³¹⁵.

4.3 Segue: diritto di partecipazione, appartenenza e rappresentanza

A conclusione dell'analisi relativa alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, è opportuno fare cenno ad alcuni casi in cui è emerso il diritto delle minoranze di partecipare attivamente alla vita pubblica, di esprimere liberamente l'appartenenza al proprio gruppo minoritario e di essere adeguatamente rappresentate all'interno delle istituzioni.

Il primo riferimento relativo al diritto di partecipazione politica, con specifico riguardo alla tutela delle minoranze linguistiche, è al caso *Podkolzina c. Lettonia*, su cui la Corte EDU si è pronunciata nel 2002. Il caso trae origine dal ricorso di una cittadina lettone, appartenente alla minoranza russofona, la quale sosteneva di essere stata ingiustamente esclusa dalla lista dei candidati alle elezioni parlamentari a causa del suo

³¹⁵ *Ibidem*: §176. Cfr. G. Matucci, *La segregazione scolastica dei Rom di fronte alla Corte EDU. Spunti di riflessione sui limiti del margine di apprezzamento in tema di educazione inclusiva (nota a Corte EDU, Sez. I, Szolcsán c. Ungheria, 30 marzo 2023, ric. 24408/16)*, in *Diritti comparati*, giugno 2023.

livello di conoscenza della lingua lettone. La Commissione elettorale, considerato il requisito previsto *ex lege*³¹⁶ in merito, ha negato la registrazione della ricorrente nell'elenco dei candidati sulla base del risultato di un test linguistico che aveva valutato insufficiente la sua conoscenza della lingua. Nonostante il partito per cui la ricorrente si era candidata avesse fornito la documentazione necessaria a testimonianza del buon livello di padronanza della lingua, il Tribunale di Riga aveva confermato la decisione della Commissione, sostenendo che il requisito previsto dalla legge era giustificato dal fine di garantire il buon funzionamento del Parlamento³¹⁷. Podkolzina, pertanto, ricorre dinanzi alla Corte EDU, affermando che l'esclusione viola il suo diritto di candidarsi alle elezioni, così come tutelato dall'articolo 3 del Protocollo n. 1 alla CEDU³¹⁸, e denunciando anche la violazione del divieto di discriminazione previsto dall'articolo 14³¹⁹.

Nel corso dell'analisi del caso, la Corte riconosce che il diritto di candidarsi alle elezioni previsto dal Protocollo non è un diritto assoluto e che gli Stati hanno ampia discrezionalità nel definire i requisiti per l'eleggibilità dei candidati. La procedura per dichiarare un candidato non idoneo, tuttavia, deve garantire che la decisione sia giusta e imparziale, evitando qualsiasi abuso di potere da parte dell'autorità competente³²⁰. In

³¹⁶ La Lettonia, dopo l'indipendenza dall'Unione Sovietica, introdusse una serie di leggi per promuovere la lingua lettone come lingua ufficiale. La legge elettorale, in particolare, richiedeva che i candidati alle elezioni avessero un'adeguata padronanza della lingua lettone. La richiesta era per una conoscenza di "terzo livello". Cfr. l'articolo 5, comma 7, della versione originale della *Saeimas vēlēšanu likums*, disponibile in lettone all'indirizzo <https://likumi.lv/ta/id/35261-saeimas-velesanu-likums> (consultato il 23 ottobre 2024).

³¹⁷ F. Hoffmeister, *Podkolzina v. Latvia*. *App. No. 46726/99*, in *The American Journal of International Law*, vol. 97, n. 3, 2003, p. 664-669.

³¹⁸ Cfr. il testo della norma, rubricata *Diritto a libere elezioni*, disponibile in italiano all'indirizzo https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ita (consultato il 24 ottobre 2024).

³¹⁹ Cfr. il testo della sentenza *Caso Podkolzina contro Lettonia* (ricorso n. 46726/99) all'indirizzo <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60417> (consultato il 24 ottobre 2024).

³²⁰ Cfr. *Diritto a libere elezioni*, in Guida sull'articolo 3 del Protocollo n. 1 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, aggiornata al 30 aprile 2019 e disponibile all'indirizzo ufficiale

virtù della materia in esame, per la Corte è essenziale la garanzia dei diritti umani e le limitazioni in materia elettorale, seppur possibili per garantire una maggiore difesa degli interessi degli elettori, non devono ridurre i diritti fondamentali della persona al punto di pregiudicarne l'essenza³²¹. Considerato il valido certificato di conoscenza della lingua lettone in possesso della ricorrente e che un ulteriore esame in tal senso non giustifica la sua esclusione dalla lista dei candidati, la Corte ritiene l'esclusione sproporzionata e non sufficientemente motivata. La sentenza, pertanto, stabilisce che la decisione delle autorità lettoni di escludere la ricorrente costituisce una violazione dell'art. 3 del Protocollo n. 1, sottolineando che il diritto di candidarsi alle elezioni è “*inerente alla nozione di regime veramente democratico*”³²².

D'altra parte, pur respingendo il ricorso relativamente all'articolo 14, in quanto non ha rilevato una discriminazione nei confronti della donna, la Corte ha comunque riconosciuto il problema discriminatorio che concerne la minoranza russofona in Lettonia³²³. Sebbene la sentenza in esame preveda solo una compensazione pecuniaria per la ricorrente, il suo impatto è stato tale da contribuire alla modifica della legge elettorale lettone, a maggio del 2002, al fine di eliminare i requisiti linguistici per la candidatura alle elezioni. La *ratio* della modifica si individua con il

https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/guida_cedu_articolo3_protocollo1.pdf (consultato il 24 ottobre 2024).

³²¹ *Ibidem*: n. 319, §33.

³²² *Ibidem*: n. 319, §35.

³²³ Il problema discriminatorio delle minoranze in Lettonia persiste attualmente, tanto che il Comitato consultivo della Convenzione quadro per la tutela delle minoranze nazionali ha manifestato preoccupazione, in un recentissimo parere, riguardo alla politica lettone volta a limitare l'uso e l'insegnamento delle lingue minoritarie, e ha indirizzato alle autorità una serie di raccomandazioni urgenti. Cfr. il comunicato stampa pubblicato a febbraio 2024 e disponibile all'indirizzo ufficiale <https://www.coe.int/it/web/portal/-/experts-concerned-about-reduction-of-minority-languages-use-and-learning-in-latvia> (consultato il 25 ottobre 2024).

riconoscimento di come, a livello legislativo, le scelte dal punto di vista linguistico contribuiscono a pratiche discriminatorie.³²⁴

Un'altra decisione ad aver avuto importanti ripercussioni a livello politico e costituzionale è quella relativa al caso *Sejdić e Finci c. Bosnia ed Erzegovina*. La sentenza, risalente al 2009, è tra le pronunce della Corte EDU più significative in materia di discriminazione politica e diritti delle minoranze: sia nel periodo precedente che in quello successivo alla pronuncia, il caso in esame aveva determinato grandi aspettative da parte della comunità internazionale, con specifico riguardo alla discussione della compatibilità tra democrazie e diritti umani.

Prima di analizzare i fatti alla base del caso, occorre fare una premessa storica sulla Costituzione bosniaca. Il testo costituzionale, inizialmente redatto in inglese e solo successivamente tradotto in lingua locale, è un allegato di un trattato internazionale, ossia l'Accordo di Dayton, che conclude la guerra che ha coinvolto la Bosnia dal 1992 al 1995. La Costituzione bosniaca, infatti, non è stata oggetto di un processo costituente interno ma fu il risultato di un'iniziativa internazionale. Le comunità in conflitto dal 1992 al 1995, ossia quella serba, croata e bosgnacca, non furono direttamente coinvolte nelle negoziazioni che portarono all'accordo finale. In ogni caso, così come elaborata, la Costituzione prevede una struttura multilivello, basata su meccanismi consociativi (o, come analizzato nel terzo capitolo, di *power sharing*³²⁵) tra i tre "popoli costituenti" precedentemente in conflitto. Le altre minoranze, invece, furono incluse tra gli "altri", categoria residuale

³²⁴ L.M. Tesser, *The Impact of the Post-Cold War European Minority Rights Regime on Inter-Ethnic Relations in Estonia and Latvia*, in *Archive of European Integration*, 2005, p. 7-13.

³²⁵ Vedi *supra*: §3.2.

solamente menzionata nel Preambolo³²⁶, senza richiami specifici o elencazioni.³²⁷ Con riferimento ai temi qui analizzati, il testo costituzionale stabiliva, all'epoca dei fatti, una distribuzione del potere tale per cui le cariche nella Presidenza collettiva della Bosnia-Erzegovina e nella Camera dei Popoli (la camera alta dell'Assemblea parlamentare) fossero riservate unicamente ai bosgnacchi, serbo-bosniaci e croato-bosniaci.³²⁸

Ciò premesso, il caso specifico riguardava due uomini appartenenti rispettivamente alle comunità rom ed ebraica che, nonostante fossero cittadini bosniaci a tutti gli effetti, non potevano candidarsi alle cariche sopramenzionate e, ritenendo di essere stati discriminati a causa della loro origine etnica, hanno presentato ricorso alla Corte di Strasburgo. Come nel caso precedente, i ricorrenti hanno sostenuto che le disposizioni della Costituzione bosniaca violavano il loro diritto a non essere discriminati, sancito dall'articolo 14 CEDU, e il loro diritto a libere elezioni ex articolo 3 del Protocollo n. 1 della Convenzione.

La Corte EDU, nella sua decisione, pur riconoscendo la specificità storica della Bosnia ed Erzegovina e il contesto conflittuale in cui la Costituzione era stata adottata³²⁹, ha stabilito che le disposizioni costituzionali violavano i diritti dei ricorrenti, affermando ancora una volta che la

³²⁶ Cfr. il testo in inglese della Costituzione bosniaca, disponibile all'indirizzo <https://www.ohr.int/ohr-dept/legal/laws-of-bih/pdf/001%20-%20Constitutions/BH/BH%20CONSTITUTION%20.pdf> (consultato il 26 ottobre 2024).

³²⁷ L. Bonifati, *Molto rumore per nulla? Dieci anni dalla sentenza Sejdić-Finci*, in Forum di Quaderni Costituzionali, n. 1, 2020, p. 1-2

³²⁸ P. De Stefani, *La costituzione della Bosnia Erzegovina riserva ai soli appartenenti ai tre "popoli costituenti" la partecipazione a organi legislativi e di governo: ciò comporta violazione dei diritti umani. Il caso Sejdić e Finci, 22 dicembre 2009.*, in La giurisprudenza delle Corti regionali per i diritti umani, Dossier del Centro Diritti Umani dell'Università degli Studi di Padova, gennaio 2010.

³²⁹ Cfr. il §45 nel testo della sentenza *Caso Sejdic-Finci contro Bosnia-Erzegovina* (ricorsi n. 27996/06 e 34836/06) disponibile all'indirizzo <https://hudoc.echr.coe.int/it?I=001-96491> (consultato il 27 ottobre 2024).

discriminazione su base etnica, in particolare nella partecipazione politica, non è giustificabile in una società democratica.³³⁰ La Corte, tuttavia, non si è solamente limitata a decidere sulla questione sottoposta dai ricorrenti, ma si è anche espressa su come una simile discriminazione istituzionalizzata non potesse continuare ad esistere all'interno del Paese, in cui pertanto doveva essere adottata una riforma costituzionale per conformarsi ai principi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.³³¹ Nonostante la decisione della Corte e le pressioni internazionali, il Paese non è ancora riuscito a implementare pienamente le riforme costituzionali necessarie per garantire una partecipazione politica equa a tutti i cittadini, indipendentemente dalla loro origine etnica. Le elezioni successive alla sentenza della Corte di Strasburgo, del 2010, 2014 e 2018, si sono tenute senza modifiche normative, nonostante la Corte stessa abbia ribadito anche in altre decisioni la necessità di bilanciare in modo diverso le garanzie etniche e gli aspetti civici, in linea con il principio di proporzionalità³³². Ciò che poteva essere giustificato alla fine di un conflitto, ossia limitare i diritti individuali, non è più sostenibile con le stesse motivazioni a così tanti anni di distanza³³³. In un recentissimo Report, svolto in seno alla Commissione Europea sulla Bosnia ed Erzegovina, si sottolinea che *“sono ancora necessarie riforme costituzionali ed elettorali per allineare la Costituzione alla CEDU, in conformità con la giurisprudenza del caso Sejdić-Finci”*³³⁴.

³³⁰ *Ibidem*: §44.

³³¹ *Ibidem*: §46-49.

³³² Si vedano, in tal senso, le pronunce sui casi *Zornić c. Bosnia-Erzegovina* (ricorso n. 3681/06); *Pilav c. Bosnia-Erzegovina* (ricorso n. 41939/07); *Šlaku c. Bosnia-Erzegovina*, (ricorso n. 56666/12); *Pudarić c. Bosnia-Erzegovina* (ricorso n. 55799/18).

³³³ F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova, 2021, p. 371-372.

³³⁴ Cfr. il Report sulla Bosnia ed Erzegovina del 2023 disponibile all'indirizzo https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e3045ec9-f2fc-45c8-a97f-58a2d9b9945a_en?filename=SWD_2023_691%20Bosnia%20and%20Herzegovina%20report.pdf (consultato il 28 ottobre 2024).

Con specifico riguardo, da ultimo, al diritto ad autodeterminarsi circa la propria appartenenza etnica, un recente caso sottoposto alla Corte ha tentato di dare risposta alla questione sull'esistenza di un diritto individuale alla scelta della propria etnia. Il riferimento è qui al caso *Tasev c. Macedonia del Nord*, su cui la Corte si è pronunciata nel 2019. Il caso riguardava il ricorso di un giudice, cittadino macedone di etnia bulgara, in seguito al rifiuto da parte delle autorità macedoni alla richiesta di mutare, nei documenti di identificazione, la propria affiliazione etnica come "bulgara". Il ricorrente, in particolare, denunciava la violazione dell'articolo 6 della CEDU, rubricato *Diritto a un equo processo*³³⁵, sostenendo che non gli fosse stato permesso di accedere al materiale probatorio presentato dal Ministro della Giustizia nell'ambito del procedimento giurisdizionale nazionale, cosa che a suo parere avrebbe potuto favorire l'accoglimento della sua richiesta. La Corte, considerato che il ricorso verteva sulla violazione del diritto di autodeterminarsi rispetto alla propria etnia, ha analizzato il caso alla stregua dell'articolo 8 della CEDU, già citato in precedenza, relativamente alla tutela della vita privata e familiare, ritenendo tale parametro più adatto al caso, nonostante non fosse stato invocato dal ricorrente³³⁶. Nel merito, la Corte ha stabilito la violazione del secondo comma dell'articolo 8³³⁷: in assenza di una base legale rispetto al rifiuto di riconoscere il cambiamento dell'affiliazione etnica del ricorrente, infatti, è da ritenersi violato il criterio della "prevedibilità" individuato dalla norma³³⁸.

³³⁵ Cfr. il testo della Convenzione in italiano all'indirizzo https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ita (consultato il 29 ottobre 2024).

³³⁶ La decisione riflette un approccio processuale interessante, in quanto la Corte ha ampliato l'ambito di esame per evitare una rigida applicazione del principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato.

³³⁷ Cfr. il testo della sentenza *Caso Tasev contro Macedonia del Nord* (ricorso n. 9825/13) disponibile all'indirizzo <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-192985> (consultato il 29 ottobre 2024).

³³⁸ *Ibidem*: n. 335. Il secondo comma recita "Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla

La Corte, diversamente dal passato, non ha approfondito il motivo del rifiuto da parte delle autorità pubbliche, né ha valutato la sua ragionevolezza o proporzionalità in una società democratica, criteri essenziali per il rispetto delle norme della CEDU. Il caso di specie illustra l'omissione da parte della Corte nel compimento di una valutazione di merito sul bilanciamento tra le ragioni pubbliche e i diritti individuali di soggetti appartenenti alle minoranze. Senza considerare le critiche ricevute, proprio perché lascia aperta la questione sulla legittimità della restrizione del diritto di autodeterminazione etnica, la posizione della Corte appare generalmente più rigida rispetto agli altri casi fin qui analizzati, dove ha adottato un approccio più inclusivo per garantire la protezione dei diritti individuali contro le ingerenze statali non necessarie.³³⁹

Tali considerazioni ben si prestano per una valutazione conclusiva sulla giurisprudenza della Corte EDU. La possibilità di una società europea democratica e pluralista, che la Corte stessa si propone di tutelare, si basa in gran parte sul riconoscimento e rispetto delle identità e diversità culturali delle minoranze. Tuttavia, questo non implica automaticamente l'accoglimento di tutte le richieste provenienti dai gruppi di minoranza: è delicato stabilire se e fino a che punto accogliere tali richieste, dato che le culture minoritarie, una volta inserite in un nuovo contesto sociale, devono confrontarsi con i valori della società ospitante. In tal senso, è opportuno chiedersi se, nei casi in cui le misure statali limitano esplicitamente i diritti delle minoranze, la Corte debba solamente valutare l'impatto specifico della misura sull'individuo o estendere il suo esame anche agli obiettivi e

prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui."

³³⁹ C. Nardocci, *Esiste un diritto individuale alla scelta della propria etnia? A margine di Corte europea dei diritti dell'uomo, Tasev c. North Macedonia*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, novembre 2019, p. 1-5.

alle intenzioni che hanno motivato tali misure. In tal senso, parte della dottrina sostiene che, dato che i ricorrenti utilizzano sempre più spesso lo strumento della Corte EDU al fine di proteggere l'identità e la cultura dei gruppi minoritari a cui appartengono, sarebbe preferibile superare l'approccio individualista e considerare con maggiore attenzione gli obiettivi e le motivazioni legislative³⁴⁰. Sarebbe opportuno, inoltre, promuovere ricerche approfondite sul comportamento giudiziario, in modo da ridurre possibili pregiudizi culturali o nazionali. In tal senso, anche incoraggiare la diversità all'interno della composizione della Corte stessa, favorendo un maggiore equilibrio tra culture e provenienze, potrebbe aiutare a garantire che le decisioni riflettano maggiormente la pluralità europea.³⁴¹

4.4 Giurisprudenza della CGUE: diritto all'interpretazione in giudizio

Una norma a cui si è fatto riferimento nel caso menzionato a conclusione del paragrafo precedente, su cui tuttavia la Corte EDU non si è espressa, è l'articolo 6 della CEDU, il quale tutela il diritto a un equo processo. Tra i corollari di quest'ultimo vi è il diritto all'interpretazione in giudizio,

³⁴⁰ Si vedano, in merito, le considerazioni di Eva Brems, ex membro della Camera dei rappresentanti del Belgio, la quale sostiene che *“Per permettere la fondamentale distinzione tra restrizioni dei diritti che sono legittimamente necessarie per la protezione di un interesse generale e restrizioni arbitrarie dettate da pregiudizi anti-maggioranza, la Corte deve analizzare criticamente gli argomenti presentati dalle autorità nazionali a sostegno delle misure restrittive. I requisiti probatori sono un modo naturale per una Corte di farlo. Anche quando viene concesso un ampio margine di apprezzamento, la Corte non dovrebbe accontentarsi di constatare che uno plausibile interesse generale (come “neutralità”, “pressione sugli altri” o “convivenza”) è stato invocato dallo Stato, ma dovrebbe anche richiedere prove che dimostrino che tale interesse è effettivamente in gioco nel contesto concreto del caso.”*. Cfr. E. Brems, *Islamophobia and the ECtHR: A Test Case for Positive Subsidiarity for the Protection of Europe's Long-term Migrants?*, in *Migration and the European Convention on Human Rights*, a cura di B. Çali, L. Bianku e I. Motoc, Oxford, 2021, p. 211.

³⁴¹ S. Praduroux, *Luci e ombre sulla tutela delle minoranze nell'Europa dei diritti. Riflessioni a margine di alcune sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Diritto Pubblico Europeo*, Rassegna Online, v. 23, n. 1 speciale, 2024.

essenziale per assicurare un giusto processo, in quanto permette a tutti, indipendentemente dalla lingua, di difendersi efficacemente, comprendere le accuse e seguire le udienze. Esiste, sul tema, un importante numero di sentenze pronunciate dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE), l'organo giudiziario con sede a Lussemburgo, il cui compito è quello di garantire l'applicazione uniforme del diritto comunitario nei Paesi membri. La Corte, in particolare, interpreta le leggi europee su richiesta dei tribunali nazionali e giudica sulle controversie tra Stati membri e tra questi e le istituzioni europee, assicurando che i relativi provvedimenti rispettino i trattati fondativi dell'Unione.³⁴²

Premesso che la tutela delle minoranze linguistiche rappresenti una delle basi per garantire il principio pluralista ma che il pluralismo linguistico, di per sé, non sia mai stato oggetto diretto di decisioni nella giurisprudenza comunitaria, anche la CGUE lo ha analizzato e tutelato basandosi perlopiù sul principio di non discriminazione e ha evidenziato più volte, per quanto di sua competenza, che le scelte linguistiche degli Stati non possono restringere i diritti garantiti dai trattati.³⁴³

Citando qualche esempio, il tema in questione è stato specificamente affrontato dalla Corte nei casi *Mutsch c. Belgio* del 1985 e *Bickel e Franz c. Italia* del 1998. Il primo caso³⁴⁴ riguardava un cittadino lussemburghese coinvolto in un processo in Belgio, nel cui contesto il pubblico ministero si era opposto alla richiesta dell'uomo di trattare la causa nella propria

³⁴² Cfr. la sezione *Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE)*, disponibile all'indirizzo ufficiale https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/court-justice-european-union-cjeu_it (consultato il 30 ottobre 2024).

³⁴³ F. Palermo, *Internazionalizzazione del diritto costituzionale e costituzionalizzazione del diritto internazionale delle differenze*, in *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP*, 2009, p. 18.

³⁴⁴ Cfr. il testo della relativa sentenza (causa 137/84) disponibile all'indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61984CJ0137> (consultato il 30 ottobre 2024).

lingua madre, sostenendo che questi non potesse beneficiare, in assenza della cittadinanza belga, del regime di pluralismo linguistico applicato nel Paese³⁴⁵. Nell'altro caso³⁴⁶, frutto di due procedimenti distinti ma trattati insieme, i soggetti coinvolti erano cittadini di nazionalità austriaca e tedesca e affrontavano un'azione penale nel territorio dell'Alto Adige/Südtirol. In entrambi i procedimenti, le parti chiesero al giudice nazionale di poter utilizzare la lingua tedesca durante i relativi processi, avviati sì in uno Stato membro diverso dal proprio, ma che comunque permetteva con la propria normativa interna lo svolgimento dei procedimenti nella lingua di tale minoranza³⁴⁷. Le questioni sono state poi portate dinanzi alla CGUE, che per la risoluzione di entrambi i casi ha richiamato il diritto alla libera circolazione dei lavoratori e il principio di non discriminazione basata sulla nazionalità³⁴⁸, entrambi tutelati dalle norme del Trattato sull'Unione Europea e del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea³⁴⁹.

Nel caso *Mutsch c. Belgio*, in particolare, la Corte ha sottolineato che permettere ad un individuo lavoratore, appartenente ad una minoranza, di

³⁴⁵ Vedi *supra*: §2.3.

³⁴⁶ Cfr. il testo della relativa sentenza (causa 274/96) disponibile all'indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61996CJ0274> (consultato il 30 ottobre 2024).

³⁴⁷ In Italia, per esempio, tra le norme atte a tutelare la comunità tedesca della Provincia di Bolzano vi sono gli articoli 99 e 100 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige. Tali norme dispongono che, nella Regione, la lingua tedesca è parificata alla lingua italiana e che i cittadini di lingua tedesca hanno facoltà di usarla nei rapporti con gli uffici giudiziari e con gli organi e gli uffici della pubblica amministrazione situati nella provincia o aventi competenza regionale. Cfr. il testo dello Statuto all'indirizzo https://www.regione.taa.it/content/download/34421/1348589/file/STATUTO_SONDERSTATU_T.pdf (consultato il 30 ottobre 2024).

³⁴⁸ R. Toniatti, *La tutela delle minoranze linguistiche nell'ordinamento dell'Unione Europea: un work in progress*, in *Le minoranze linguistiche nell'Unione Europea, le prospettive di nuovi strumenti di tutela e promozione*, a cura di R. Toniatti, giugno 2019, p. 25-27.

³⁴⁹ La libertà di circolazione è tutelata dall'articolo 3 (paragrafo 2) del TUE e dagli articoli 4 (paragrafo 2, lettera a), 20, 26 e da 45 a 48 del TFUE. Il divieto di discriminazione sulla base della nazionalità è tutelato dall'articolo 18 del TFUE. Cfr. i testi dei Trattati disponibili agli indirizzi https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF e <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:it:PDF> (consultati il 30 ottobre 2024).

utilizzare la propria lingua in un procedimento giudiziario nello Stato membro di residenza, alle stesse condizioni dei suoi cittadini, favorisce significativamente la sua integrazione nella società, contribuendo così al raggiungimento dell'obiettivo della libera circolazione dei lavoratori³⁵⁰. L'argomentazione della Corte, da un lato, è che la promozione del diritto all'utilizzo della propria lingua in ambito processuale è da considerare un "vantaggio sociale" e, dall'altro lato, che la libera circolazione dei lavoratori impone che anche ai cittadini di altri Stati membri venga riconosciuto tale diritto, ammesso che le condizioni di applicazione del medesimo siano le stesse previste per i lavoratori nazionali³⁵¹.

Allo stesso modo, nel caso *Bickel e Franz c. Italia*, la CGUE ha concluso che consentire ai cittadini dell'Unione di usare una specifica lingua per comunicare con le autorità giudiziarie di uno Stato, alle stesse condizioni dei suoi cittadini, può agevolare l'esercizio del diritto di libera circolazione in un altro Stato membro. Di conseguenza, quando gli individui esercitano il loro diritto di circolare e risiedere in un altro Stato membro, come i ricorrenti nel caso di specie, essi hanno diritto a un trattamento paritario rispetto ai cittadini di tale Stato, anche per quanto riguarda l'uso delle lingue in contesti quale quello processuale³⁵². Con riferimento al caso di specie, l'argomentazione della Corte è che i cittadini germanofoni di altri Stati membri, che viaggiano nella Provincia di Bolzano, subiscono un trattamento svantaggioso rispetto ai cittadini italiani di lingua tedesca residenti nella stessa area³⁵³. Un cittadino italiano germanofono residente a Bolzano, infatti, se accusato in questa Provincia, può richiedere che il procedimento si svolga in tedesco, mentre la stessa possibilità viene negata ad un cittadino di lingua tedesca di un altro Stato

³⁵⁰ *Ibidem*: n. 344, §16.

³⁵¹ *Ibidem*: §8.

³⁵² *Ibidem*: n. 348.

³⁵³ *Ibidem*: n. 346, §24.

membro che si trovi nella stessa area. Alla base del diniego da parte del giudice nazionale vi sono le norme dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige³⁵⁴, che permettono ai cittadini appartenenti ad una minoranza linguistica di ottenere che il procedimento penale si svolga nella propria lingua madre, senza che ciò sia invece previsto per i cittadini di altri Stati membri ma parlanti la stessa lingua. Nonostante il ragionamento sia stata improntato sulla finalità di tutela e protezione che la normativa in esame riserva alla minoranza etnico-culturale residente nella Provincia, per la CGUE tale argomentazione non rappresenta una giustificazione valida per il caso in esame³⁵⁵. La tutela di una minoranza certamente costituisce un obiettivo legittimo ma dagli atti del caso non emerge che estendere la normativa anche ai cittadini germanofoni di altri Stati membri, che esercitano il loro diritto alla libera circolazione, può compromettere tale obiettivo.³⁵⁶

In sintesi, tra i tanti contributi da parte della Corte di Giustizia dell'Unione Europea in materia di tutela di diritti minoritari, rientra sicuramente quello di aver stabilito che in tutti i contesti in cui già esistono normative che permettono ai cittadini di un determinato Stato membro di utilizzare la propria lingua in contesti ufficiali, allora tale diritto va riconosciuto a tutti i cittadini dell'Unione Europea, indipendentemente dalla propria nazionalità e dalla lingua parlata. In tal senso, le sentenze qui citate hanno contribuito in modo significativo alla tutela delle minoranze linguistiche sul suolo europeo³⁵⁷.

³⁵⁴ *Ibidem*: n. 374.

³⁵⁵ *Ibidem*: n. 346, §29.

³⁵⁶ R. Toniatti, *La tutela delle minoranze linguistiche nell'ordinamento dell'Unione Europea: un work in progress*, in *Le minoranze linguistiche nell'Unione Europea, le prospettive di nuovi strumenti di tutela e promozione*, a cura di R. Toniatti, giugno 2019, p. 25-27.

³⁵⁷ Si vedano, in tal senso, anche i casi *Angonese contro Cassa di Risparmio* del 2000 (causa 281/98) e *Rüffer contro Pokorná* del 2014 (causa 322/13).

4.5 Giurisprudenza nazionale: il modello italiano

L'ordinamento italiano rappresenta, tra quelli illustrati nel terzo capitolo, un esempio di modello promozionale, che individua l'esistenza di gruppi minoritari riconosciuti e assegna loro posizioni giuridiche autonome, distinte da quelle degli individui appartenenti ai singoli gruppi. La protezione delle minoranze, stabilita dall'articolo 6 della Costituzione³⁵⁸, si basa sul criterio linguistico: l'intenzione dei costituenti è stata infatti quella di limitare la tutela delle minoranze al fattore linguistico-culturale, escludendo riferimenti a elementi politico-nazionali o etnico-razziali.³⁵⁹

Ancor prima che lo facesse il legislatore con la già citata Legge n. 482/1999³⁶⁰, in cui il primo comma dell'articolo 1 recita che "*la lingua ufficiale della Repubblica è l'italiano*", la Corte Costituzionale si è pronunciata in tal senso nella sentenza n. 28/1982. In tale decisione, relativa ad un tema già affrontato, ossia l'uso della lingua minoritaria negli atti processuali, la Corte ha stabilito che "*il nostro sistema riconosce l'italiano come unica lingua ufficiale*"³⁶¹. Questa pronuncia ha comportato rilevanti conseguenze nella pratica, considerato anche che la lingua è stata

³⁵⁸ La norma recita "*La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche.*" Cfr. il testo della Costituzione all'indirizzo <https://www.governo.it/it/costituzione-italiana/principi-fondamentali/2839> (consultato il 30 ottobre 2024).

³⁵⁹ F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova, 2021, p. 311-313.

³⁶⁰ Vedi *supra*: §3.4.

³⁶¹ La sentenza conclude il giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 137 del Codice di Procedura Penale, rubricato "*Uso della lingua italiana*". Il giudizio è stato promosso nel procedimento penale a carico di Pahor Samo, scrittore e figura di spicco della comunità slovena in Italia. La Corte stabilisce nella sentenza che "*la Costituzione conferma per implicito che il nostro sistema riconosce l'italiano come unica lingua ufficiale, da usare obbligatoriamente, salvo le deroghe disposte a tutela dei gruppi linguistici minoritari, da parte dei pubblici uffici nell'esercizio delle loro attribuzioni*". Il testo della sentenza è disponibile all'indirizzo <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1982&numero=28> (consultato il 30 ottobre 2024).

più volte definita, nella stessa giurisprudenza della Corte³⁶², come “*elemento di identità individuale e collettiva di importanza basilare*”.³⁶³

Successivamente all’entrata in vigore della Legge in materia di tutela delle minoranze linguistiche-storiche, la n. 482/1999 per l’appunto, la Corte ha avuto l’opportunità di esprimersi sulla sua portata con la sentenza n. 159/2009³⁶⁴, offrendo un’importante e nuova visione rispetto al ruolo dello Stato e delle Regioni nella tutela delle minoranze linguistiche³⁶⁵, definita come un principio fondamentale dell’ordinamento italiano e legata a valori costituzionali fondamentali come il pluralismo e l’uguaglianza.³⁶⁶ Tale sentenza, in particolare, è un punto di riferimento fondamentale nella giurisprudenza costituzionale sulla tutela delle minoranze linguistiche storiche, in quanto è la pronuncia di maggior portata emessa finora dalla Corte sul tema in esame. Nel caso di specie, la pronuncia riguarda numerose disposizioni della Legge regionale del Friuli-Venezia Giulia, la n. 29/2007, che disciplina la tutela, la valorizzazione e la promozione della lingua friulana³⁶⁷. Si può sin da subito sottolineare che la Corte, a conclusione del relativo giudizio, ha pronunciato l’incostituzionalità della maggior parte delle disposizioni sottoposte al suo controllo, proprio in quanto in contrasto con la L. 482/1999³⁶⁸.

³⁶² Cfr. le sentenze n. 15/1996 e n. 88/2011.

³⁶³ Cfr. lo studio “*I principi di eguaglianza e di non discriminazione, una prospettiva di diritto comparato: Italia*”, condotto dall’EPRS - Servizio Ricerca del Parlamento europeo a febbraio 2024 e disponibile all’indirizzo ufficiale [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/759603/EPRS_STU\(2024\)759603_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/759603/EPRS_STU(2024)759603_IT.pdf) (consultato il 30 ottobre 2024).

³⁶⁴ Cfr. il testo della sentenza disponibile all’indirizzo

<https://giurcost.org/decisioni/2009/0159s-09.html> (consultato il 30 ottobre 2024).

³⁶⁵ E. Palici di Suni Prat, *La tutela delle minoranze linguistiche tra Stato e regioni: un ritorno al passato?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3, Giuffrè Editore, Milano, 2009, p. 1771.

³⁶⁶ V. Piergigli, *La tutela delle minoranze linguistiche storiche nell’ordinamento italiano tra principi consolidati e nuove (restrittive) tendenze della giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2010, p. 6-10.

³⁶⁷ Cfr. il testo della Legge nella sua versione originale e vigente all’indirizzo <https://lexview-int.regione.fvg.it/FontiNormative/xml/XmlLex.aspx?anno=2007&legge=29&id=&fx=lex&ci=0&lang=multi&idx=ctrl1> (consultato il 30 ottobre 2024).

³⁶⁸ Delle sei contestazioni di incostituzionalità sollevate, cinque sono state accolte, smantellando così la struttura dell’intera Legge. Il ricorso aveva ad oggetto sei punti, ossia

Volendosi focalizzare sull'analisi compiuta dalla Corte, viene ribadito, innanzitutto, che la lingua ufficiale della Repubblica è l'italiano³⁶⁹, principio implicito nella Costituzione e affermato espressamente nella sentenza n. 28/1982 menzionata in apertura del paragrafo. Conseguenza diretta è che le lingue regionali o minoritarie possono trovare spazio nell'ordinamento solo se affiancate all'italiano e senza mai assumere una posizione predominante. Così, sono da ritenersi illegittime tutte le eventuali normative regionali che definiscono una lingua diversa dall'italiano come lingua propria della comunità regionale.³⁷⁰

In secondo luogo, la Corte sottolinea che la tutela delle minoranze linguistiche in Italia è di tipo territoriale. Come visto nel terzo capitolo³⁷¹, è grazie alla lettura della Legge n. 482/1999 che la Corte ha modo di affermare che la normativa statale “*tiene in ogni caso fermo il criterio della tutela esclusivamente territoriale delle comunità interessate*”³⁷². Tale considerazione, tuttavia, ha sollevato alcune critiche. Vero è che la Legge in esame configura il diritto all'uso della lingua minoritaria come un diritto legato al territorio, valido solo per i residenti e nel luogo di residenza³⁷³, ma il criterio strettamente territoriale può trasformarsi in un modo

l'ambito di applicazione territoriale, il rapporto tra l'uso pubblico della lingua friulana e lo *status* dell'italiano quale lingua ufficiale della Repubblica, l'uso del friulano nella toponomastica, le modalità di accesso all'insegnamento facoltativo della lingua friulana nella scuola d'infanzia, primaria e secondaria di primo grado, il rapporto tra le previste modalità di insegnamento della lingua friulana e l'autonomia scolastica e, infine, il sostegno all'insegnamento della lingua friulana anche al di fuori del territorio di insediamento del gruppo linguistico. Cfr. il testo della sentenza disponibile all'indirizzo <https://giurcost.org/decisioni/2009/0159s-09.html> (consultato il 30 ottobre 2024).

³⁶⁹ *Ibidem*: §2.3 del *Considerato in diritto*.

³⁷⁰ F. Palermo, *La Corte “applica” il Titolo V alle minoranze linguistiche e chiude alle Regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3, Giuffrè Editore, Milano, 2009, p. 1-16.

³⁷¹ Vedi *supra*: §3.4.

³⁷² *Ibidem*: n. 369.

³⁷³ “*I diritti di uso della lingue riconosciuti agli appartenenti a comunità linguistiche di minoranza valgono sì come diritti personali ma soltanto nei rapporti con le istituzioni aventi competenza sul territorio di insediamento delle comunità medesime*”. Cfr. E. Palici Di Suni Prat, *La disciplina di tutela delle minoranze linguistiche tra Corte e legislatore: osservazione a Sent. (25 ottobre) 29 ottobre 1999 n. 406.*, in *Giurisprudenza costituzionale*, volume 44, fascicolo 5, 1999, p. 3152.

arbitrario per escludere certi gruppi dalla protezione legislativa³⁷⁴. Come visto in precedenza, l'incrocio tra principio territoriale e personale è stato criticato dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea nell'ambito della sentenza Bickel, laddove stabiliva che il diritto di usare la lingua minoritaria in procedimenti penali non può essere limitato solo ai residenti, escludendo cittadini di altri Stati membri dell'Unione. Inoltre, affiancando questa sentenza al caso Mutsch, analizzato anch'esso in precedenza, la CGUE ha evidenziato come la sua posizione si basi sul principio di parità di trattamento tra cittadini dell'Unione più che su un'estensione del principio personale nel contesto della tutela delle minoranze.³⁷⁵

Dall'altro lato, un'ulteriore problematica è che, basando la propria constatazione sull'esclusività del criterio territoriale contenuto in una legge nazionale, la Corte Costituzionale finisce con l'interpretare la Costituzione alla luce di una legge ordinaria, elevandone le disposizioni a principi inderogabili.³⁷⁶

È a partire da una forzatura interpretativa, infatti, che la Corte costruisce la propria conclusione logica: seppur il potere legislativo in materia sia condiviso, *“il legislatore statale sembra possedere un proprio potere di individuazione delle lingue minoritarie”*, potendo definire anche *“gli elementi che identificano una minoranza linguistica da proteggere, così come gli istituti caratteristici di questa tutela”*³⁷⁷. Il potere legislativo statale, pur non senza limiti, *“può applicarsi a diverse materie, in tutto o*

³⁷⁴ È il caso già menzionato delle comunità rom e sinti, le quali non sono comprese tra quelle titolari dei diritti della Legge 482/1999. Cfr. §3.4.

³⁷⁵ E. Stradella, *La tutela delle minoranze linguistiche storiche tra Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale, n. 5, ottobre 2009, p. 1160-1161.

³⁷⁶ F. Palermo, *La Corte “applica” il Titolo V alle minoranze linguistiche e chiude alle Regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3, Giuffrè Editore, Milano, 2009, p. 1-16.

³⁷⁷ Cfr. §2.3 del *Considerato in diritto*.

in parte competenti alle Regioni”³⁷⁸. È in tal modo che la Corte giustifica, in definitiva, che il margine per la normativa regionale è limitato all’ulteriore attuazione della legge statale e che “*la legge regionale non può discostarsi da quest’ultima*”.³⁷⁹ Con la sentenza n. 159/2009, la Corte Costituzionale stabilisce la supremazia della legge statale rispetto a quella regionale e individua un’unica eccezione, rappresentata dalle norme di attuazione degli statuti regionali speciali, fonti sovraordinate rispetto alla legge ordinaria. Il contributo della Corte, in materia, è rafforzare il ruolo della legge statale come strumento per limitare eventuali derive identitarie delle Regioni, contrastando l’accentuazione delle loro specificità culturali e linguistiche.³⁸⁰

In una delle più recenti sentenze in materia, la n. 81/2018, la Corte ribadisce la posizione fin qui illustrata, richiamando che la protezione delle minoranze linguistiche, come sancito dall’articolo 6 della Costituzione, rappresenta un’espressione dei principi fondamentali di pluralismo sociale e di uguaglianza (formale e sostanziale) che danno forma all’intero sistema costituzionale³⁸¹. Una novità, in tal senso, è rappresentata dall’estensione che la Corte compie rispetto al paradigma dell’articolo 6 stesso, estendendone la portata applicativa al concetto di minoranza *tout court*³⁸². La Corte stabilisce, infatti, che “*la tutela delle minoranze linguistiche di cui all’articolo 6 della Costituzione è considerata espressione paradigmatica di una più ampia e articolata*

³⁷⁸ *Ibidem*.

³⁷⁹ Cfr. §2.5 del *Considerato in diritto*.

³⁸⁰ F. Palermo, *La Corte “applica” il Titolo V alle minoranze linguistiche e chiude alle Regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3, Giuffrè Editore, Milano, 2009, p. 1-16.

³⁸¹ Cfr. §3.1 nel testo della sentenza, disponibile all’indirizzo

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2018&numero=81>

(consultato il 30 ottobre 2024).

³⁸² 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*, (Nota a Corte cost., sent. 20 aprile 2018, n. 81), in *Federalismi.it - Rivista di Diritto Pubblico italiano, comparato, europeo, Focus Human Rights* n. 1/2018, p. 5-8.

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”³⁸³.

4.6 Conclusioni

Da un punto di vista nazionale, la giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana ha stabilito una chiara gerarchia delle fonti in tema di tutela delle minoranze linguistiche, riconoscendo la supremazia della legge statale sulle normative regionali. D’altro lato, la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo e della Corte di Giustizia dell’Unione Europea ha mantenuto un approccio che va oltre i confini territoriali, stabilendo che la protezione delle minoranze deve salvaguardare non solo l’identità individuale ma anche la diversità culturale come valore sociale per la comunità, in linea con il principio di non discriminazione e di parità di trattamento tra cittadini europei. Le Corti europee e nazionali, pur adottando metodi e prospettive diverse, mirano a bilanciare il riconoscimento delle diversità con il concetto di unità nazionale.

³⁸³ *Ibidem.*

CAPITOLO 5

NUOVE MINORANZE, PROTEZIONE DELLE IDENTITÀ CULTURALI E PROSPETTIVE FUTURE

5.1 Comprendere e distinguere le “nuove minoranze”

Relativamente a quanto analizzato fino ad ora, dai diritti e strumenti di tutela più in generale e fino alle sentenze pronunciate con riferimento a singoli casi, il riferimento è sempre stato alle *minoranze storiche*, ossia gruppi etnici, linguistici o culturali – di cui si è tentato di trovare una definizione, seppur con non poche difficoltà, nel primo capitolo³⁸⁴ – i quali abitano stabilmente un territorio all'interno di uno Stato e rappresentano una minoranza rispetto alla popolazione principale. In ultima analisi, occorre ora focalizzarsi su quei gruppi a cui, in linea di massima, non si applica la disciplina elaborata fino ad oggi in tema di minoranze. Il riferimento è a quei gruppi che trovano origine nei recenti fenomeni migratori e che si possono definire *nuove minoranze*.

Come emerso più volte, la tutela delle minoranze rappresenta da tempo un'incognita per gli Stati democratici e la questione è diventata più urgente in epoca contemporanea, considerato che l'emergere e l'intensificarsi dei flussi migratori hanno modificato l'equilibrio apparentemente consolidato sul tema, trasformando la domanda originaria sulla definizione delle minoranze in una serie di questioni nuove e articolate, che rendono ormai inadeguate le risposte del passato.³⁸⁵

³⁸⁴ Vedi *supra*: §1.3.

³⁸⁵ L. Lorello, *Vecchie e nuove minoranze: definizioni e strumenti di tutela. Considerazioni introduttive*, in *Vecchie e nuove minoranze: definizioni e strumenti di tutela*, a cura di L. De Grazia, L. Lorello e G. Verde, Atti del Convegno Palermo, 3 dicembre 2015, in *Nuovi Studi di*

Proprio a conclusione dell'analisi svolta nel primo capitolo sul concetto di minoranza³⁸⁶, si sottolineava come l'immigrazione abbia portato un numero di individui di origine straniera all'interno dei confini statali tale da mettere in crisi il mito delle comunità politiche omogenee e accentuare il “*carattere multi-etnico dello Stato*”³⁸⁷. Questo fenomeno ha spostato l'attenzione verso temi come l'integrazione linguistica e la definizione dei diritti culturali degli immigrati, intesi sia come individui sia come gruppi.³⁸⁸

Permane anche in questa sede la difficoltà di trovare una definizione uniforme e precisa, data la grande varietà e la diversità dei bisogni che caratterizzano le nuove minoranze.³⁸⁹ Se, da un lato, si possono definire generalmente come comunità nate in seguito agli intensi flussi migratori degli ultimi decenni, ormai arrivate alle seconde e terze generazioni³⁹⁰, dall'altro lato la scelta del termine per indicare tali gruppi è da sempre dibattuta. Il primo ad aver utilizzato il binomio *nuove minoranze* nel panorama italiano è stato Tullio De Mauro, linguista italiano ed ex Ministro dell'istruzione e del merito, che nel 1974 così ha definito “*gli agglomerati di nuovo insediamento costituiti dai nostri emigrati in altri paesi europei*”³⁹¹. Seppur in origine, pertanto, De Mauro abbia usato l'espressione per descrivere la situazione dei gruppi di italiani all'estero, con il tempo la sua definizione è stata estesa al fine di comprendere ogni

Diritto Pubblico Estero e Comparato, Collana del Devolution Club diretta da T. Groppi e A. Torre, Maggioli Editore, 2018, p. 11-12.

³⁸⁶ Vedi *supra*: §1.3.

³⁸⁷ W. Kymlicka, *La cittadinanza multiculturale*, Il Mulino, Bologna, 1999, p. 8.

³⁸⁸ R. Medda-Windischer, *Nuove minoranze. Immigrazione tra diversità culturale e coesione sociale*, Cedam, Milano, 2010, p. 67-68.

³⁸⁹ *Ibidem*: n. 385.

³⁹⁰ V. Piergigli, *Rileggendo l'opera di Alessandro Pizzorusso sulle minoranze linguistiche: le “nuove minoranze” tra identità e integrazione*, in NOMOS, Le attualità nel diritto, n. 1, 2019, p. 2.

³⁹¹ V. Ganfi, M. Simoniello, *Le nuove minoranze linguistiche: scenari attuali e prospettive future a vent'anni dalla legge 482 del 1999, tra necessità di innovazione e diritto all'integrazione*, in Aretè, International Journal of Philosophy, Human and Social Science, n. speciale “Forme, tipi e dinamiche di plurilinguismo”, settembre 2021, p. 93.

sfumatura di pluralismo generata dai flussi migratori contemporanei, trovando successivamente spazio anche nella letteratura internazionale con la dicotomia “*old and new minorities*”.³⁹²

Come sottolineato, tuttavia, non vi è unanimità di vedute per quanto concerne l'espressione che meglio descrive la tipologia di minoranze in esame. Alcuni ritengono che il binomio demauriano possa risultare fuorviante, suggerendo somiglianze inesistenti tra gruppi, le minoranze *storiche* e quelle *nuove*, che sono in realtà molto diversi nella loro struttura. A tal proposito, nella letteratura inglese, per esempio, si tende a usare il termine *immigrati* per riferirsi sia a coloro che hanno migrato in un altro Stato, sia ai loro discendenti, indipendentemente dal fatto che siano cittadini del Paese ospitante. Talvolta, poi, viene impiegato anche il termine *migranti*, con un'accezione più ampia e inclusiva, riferendosi a chiunque lasci il proprio Paese di origine, anche in modo temporaneo o irregolare. In alcuni casi, infine, si usa l'espressione minoranze *etniche* o anche *raziali*, per sottolineare la differenza rispetto alle minoranze *tradizionali*. In ogni caso, l'espressione *nuove minoranze* risulta quella più appropriata, poiché evidenzia il riferimento a gruppi di recente insediamento, i quali, seppur diversi dalle minoranze *storiche*, condividono con esse numerosi aspetti comuni.³⁹³

Accantonando la questione definitoria, quasi tutti gli ordinamenti giuridici operano oggi una distinzione tra minoranze storiche e nuove minoranze. Le questioni, in merito, sono almeno due: da un lato, bisogna interrogarsi sul motivo per cui alcuni gruppi non godano dello stesso diritto

³⁹² M. Simoniello, *L'integrazione nella diversità: lo spazio possibile (e necessario) delle lingue di origine degli stranieri residenti nella politica linguistica dell'Unione Europea*, in *De Europa*, v. 6, n. 1, 2023, p. 88.

³⁹³ F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova, 2021, p. 259-260.

differenziale e perché le politiche loro applicate siano differenti rispetto a quelle destinate alle minoranze tradizionali; dall'altro lato, serve anche capire, al fine di compiere una valida distinzione, fino a che punto sia necessario risalire nel tempo per indagare il *background* migratorio di persone nate e cresciute in un Paese di cui sono cittadini.³⁹⁴

Una prima risposta a tali questioni risiede nell'assenza dei requisiti generalmente previsti per il riconoscimento di una qualsiasi minoranza. Tali requisiti sono stati ampiamente descritti nel primo capitolo³⁹⁵ e sono il requisito soggettivo, che implica la volontà del gruppo di identificarsi come minoranza, e il requisito oggettivo, rappresentato dal riconoscimento formale da parte dell'ordinamento.

Da un punto di vista soggettivo, il principio alla base della decisione di non considerare tali gruppi come minoranze è la c.d. “*teoria della scelta*”³⁹⁶: mentre gli immigrati hanno scelto volontariamente di spostarsi oltre determinati confini, le minoranze nazionali non hanno fatto una scelta simile e sono stati i confini stessi a muoversi intorno a loro. Ritorna in tal senso il riferimento all'elemento territoriale³⁹⁷: le minoranze nazionali formulano richieste di riconoscimento territoriale e tendono a considerare il territorio in cui risiedono come parte della propria identità, mentre gli immigrati hanno un approccio completamente diverso. Un efficace esempio, inoltre, riguarda la lingua madre: mentre le minoranze nazionali vogliono preservare la propria lingua, le nuove minoranze generalmente non si oppongono alla necessità di imparare la lingua

³⁹⁴ *Ibidem.*

³⁹⁵ Vedi *supra*: §1.3.

³⁹⁶ M. Walzer, *Pluralism: a political perspective*, in *The Rights of Minority Cultures, Forms of Cultural Pluralism*, a cura di W. Kymlicka, Oxford University Press, settembre 1995, p. 139.

³⁹⁷ Vedi *supra*: §1.2 e 3.1.

ufficiale del Paese al fine di integrarsi pienamente nella società.³⁹⁸ Ciò che va sottolineato è che mentre le minoranze storiche solitamente rivendicano l'autonomia nella gestione dei loro affari politici, culturali e socio-economici e cercano di rappresentare i propri interessi specifici nei confronti della società, i gruppi che migrano puntano principalmente all'integrazione nella vita economica e sociale del Paese ospitante, pur volendo preservare alcune caratteristiche culturali. Questo chiarisce il loro interesse principale verso il riconoscimento dei c.d. diritti *polietnici*, che prevedono la protezione contro la discriminazione e l'adozione di strumenti che permettano di mantenere le proprie pratiche culturali, come ad esempio il riconoscimento di festività religiose o l'uso di abiti tradizionali.³⁹⁹

Le questioni legate all'identità e al senso di appartenenza sono molto ampie e coinvolgono molte società contemporanee, seppur in modi diversi rispetto al passato. È importante notare che, nella società di oggi, le identità non possono essere viste come blocchi rigidi e omogenei. Un modello realistico è quello secondo cui l'identità è un insieme flessibile di componenti in continua evoluzione. Essa non è mai completamente definita una volta per tutte ma viene costantemente ristrutturata nel tempo e influenzata dalle esperienze personali e familiari degli individui. Se si pensa che questa concezione di identità si applica facilmente anche a chi non ha mai lasciato il proprio Paese, allora si deve considerare che, seppur con dinamiche spesso più complesse, essa riguarda necessariamente i migranti del mondo attuale, in particolare le seconde e terze generazioni,

³⁹⁸ F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova, 2021, p. 261.

³⁹⁹ *Ibidem*.

che vivono intensamente il trauma del distacco dalle proprie radici e la difficoltà di trovare un nuovo radicamento.⁴⁰⁰

Da un punto di vista oggettivo, poi, l'argomentazione per negare ai gruppi di origine immigrata lo *status* di minoranza si rifà all'intento originale con cui i diritti delle minoranze sono stati concepiti, ossia per un insieme specifico di gruppi che non comprendeva gli immigrati. Dato che la decisione dell'ordinamento è presa a priori e senza il coinvolgimento diretto dei gruppi interessati, la differenza di trattamento è da attribuire soprattutto all'assenza del requisito oggettivo del riconoscimento piuttosto che alla mancanza del requisito soggettivo dell'auto-identificazione. Non esiste, infatti, alcuna prova che, se esistessero le condizioni giuridiche e gli strumenti adeguati, le nuove minoranze non li utilizzerebbero.⁴⁰¹

In questo senso, la distinzione tra vecchie e nuove minoranze si lega all'individuazione del criterio fondamentale per stabilire l'applicabilità dei diritti speciali. Sebbene, come discusso nel primo capitolo⁴⁰², il requisito della cittadinanza dello Stato ospitante abbia perso rilievo, è proprio questo il criterio utilizzato per poter definire e distinguere le minoranze storiche dalle nuove minoranze. Tale distinzione, tuttavia, basandosi sulla diversa posizione giuridica delle due categorie di minoranze, genera un problema significativo quando si parla di immigrati che hanno acquisito la cittadinanza dello Stato, e ancor di più per le seconde e terze generazioni, il cui legame duraturo con il territorio rende difficile considerarli semplici ospiti.⁴⁰³

⁴⁰⁰ R. Sornicola, *Alcuni aspetti sociolinguistici del transnazionalismo: il ruolo della scuola nelle "politiche dell'appartenenza"*, in *Lingue e Diritti II. Lingua come fattore di integrazione politica e sociale. Minoranze storiche e nuove minoranze*, a cura di P. Caretti e A. Cardone, Atti del congresso, Accademia della Crusca, Firenze, novembre 2013, p. 198-199.

⁴⁰¹ F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova, 2021, p. 262.

⁴⁰² Vedi *supra*: §1.3.

⁴⁰³ *Ibidem*: n. 401.

In definitiva, definire le nuove minoranze è senz'altro impegnativo. Esse non costituiscono un gruppo omogeneo ed è inoltre complicato definire con precisione le loro richieste, che possono variare tra l'integrazione, l'assimilazione, la non discriminazione o il riconoscimento di diritti speciali. Si è più volte visto che anche tra le minoranze tradizionali esiste una certa varietà di esigenze, sebbene esse mostrino complessivamente una minore diversità rispetto alla vasta categoria degli immigrati, i quali provengono da numerosi Paesi e culture, hanno un legame più recente con il territorio e non possono essere facilmente classificati rispetto alla maggioranza secondo un unico criterio distintivo, come quello della lingua, cultura, religione o storia.⁴⁰⁴

5.2 Integrazione e promozione della diversità

Se si tiene conto, tra le varie e possibili richieste, di quella relativa all'integrazione nella società, si può affermare che le nuove minoranze richiedano agli ordinamenti di prendere delle misure che permettano loro di diventare parte della maggioranza e di ottenere pari diritti. Viceversa, le minoranze storiche richiedono autonomia e la possibilità di decidere il proprio destino separatamente dalla società maggioritaria, rivendicando il diritto di rimanere "diverse" e ottenere le risorse necessarie a tale scopo. Di conseguenza, la legge considera gli immigrati come soggetti da integrare nella società che li accoglie, mentre per le minoranze storiche si presume che siano già integrati. In aggiunta a quanto detto precedentemente, pertanto, gli ordinamenti tendono a trattare in modo diverso le minoranze tradizionali e le nuove minoranze in quanto alle prime concedono il diritto di non integrarsi e alle seconde impongono

⁴⁰⁴ *Ibidem.*

l'obbligo di farlo.⁴⁰⁵ È importante sottolineare che, per le comunità composte da immigrati, la preservazione delle specificità culturali e l'adozione di un sistema di tutela, che si basi su criteri personali invece che territoriali, si affianca a richieste precise di integrazione sociale, linguistica e culturale nella società ospitante. Un percorso di integrazione autentica non dovrebbe trascurare la valorizzazione dell'identità linguistica e culturale di ciascuna comunità e dei suoi membri.⁴⁰⁶

In termini essenziali, il concetto di integrazione può essere descritto come un processo che permette agli individui di diventare parte di una comunità alla quale inizialmente non appartenevano. Volendo analizzare l'approccio degli Stati democratici-pluralisti rispetto all'integrazione e al preservare l'identità culturale delle comunità di immigrati, si nota come la tutela delle minoranze storiche non coincide con quella prevista per le nuove minoranze, in quanto le esigenze specifiche sono diverse anche laddove l'ambito di operatività può considerarsi simile.⁴⁰⁷

Nell'ambito dell'Unione Europea, in particolare, l'integrazione è stata definita come un processo di adattamento reciproco tra immigrati e residenti degli Stati membri, il quale può durare anche più di una generazione e che mira ad includere persone di culture diverse in una società stabile, con l'obiettivo finale di farle diventare parte integrante della comunità⁴⁰⁸. A ben vedere, tuttavia, tale rappresentazione è estremamente dipendente dal contesto in cui si inserisce e le politiche di

⁴⁰⁵ F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova, 2021, p. 263.

⁴⁰⁶ V. Piergigli, *Rileggendo l'opera di Alessandro Pizzorusso sulle minoranze linguistiche: le "nuove minoranze" tra identità e integrazione*, in *NOMOS*, Le attualità nel diritto, n. 1, 2019, p. 10.

⁴⁰⁷ *Ibidem*: p. 11.

⁴⁰⁸ Cfr. il testo del *Piano d'azione sull'integrazione dei cittadini di paesi terzi*, rilasciato nel 2016 dalla Commissione Europea e disponibile all'indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0377&rid=1> (consultato il 7 novembre 2024).

integrazione europee appaiono spesso meno inclusive di quanto dichiarato, per esempio imponendo agli immigrati il divieto di doppia cittadinanza o requisiti come test linguistici.⁴⁰⁹ Succede, infatti, che la conoscenza della lingua ufficiale del Paese ospitante, ormai richiesta da molte normative, venga usata più come criterio di selezione che come mezzo di inclusione. Di conseguenza, la scarsa padronanza della lingua da parte degli immigrati rischia di diventare, per le modalità con cui vengono stabilite le relative verifiche, un ostacolo eccessivo per l'ingresso, il soggiorno, il ricongiungimento familiare o l'acquisizione della cittadinanza. Tutto ciò, peraltro, contraddice i valori fondanti dell'Unione Europea.⁴¹⁰

Al modello integrazionista europeo si contrappone il modello multiculturale, seguito oggi dal Regno Unito ma nato in Canada negli anni '60 per gestire i rapporti tra gruppi linguistici e poi esteso anche ad altre minoranze e popolazioni indigene, e quello assimilazionista francese, un modello unico per tutte le minoranze, che accoglie tutti gli individui a patto che diventino cittadini al pari degli altri e, pertanto, rinuncino alle caratteristiche culturali originarie. L'Italia ha scelto un approccio formalmente promozionale ma in realtà asimmetrico: da un lato, come già visto⁴¹¹ e su cui si dirà più avanti, è prevista una legislazione che valorizza il pluralismo linguistico e culturale delle minoranze storiche, sancito dall'articolo 6 della Costituzione, e dall'altro lato vige un modello per la protezione e integrazione degli immigrati regolari, fondato sul Testo Unico sull'immigrazione (D. Lgs. 286/1998)⁴¹², che però spesso viene disatteso,

⁴⁰⁹ F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova, 2021, p. 264-265.

⁴¹⁰ V. Piergigli, *Lingue e minoranze: tra eguaglianza, identità e integrazione*, in *Rivista AIC* n. 1, 2020, p. 133.

⁴¹¹ Vedi *supra*: §3.4.

⁴¹² Il riferimento è al *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, disponibile all'indirizzo

considerate anche le misure restrittive adottate nell'ultimo decennio per motivi di sicurezza e difesa dei confini nazionali.⁴¹³

Ciò premesso, se il multiculturalismo considera la diversità culturale come un valore in sé, l'assimilazionismo pone l'uniformità alla base del riconoscimento dei diritti. Entrambi i modelli presentano diverse criticità. Il modello francese, infatti, non considera il desiderio degli immigrati di mantenere i propri tratti culturali e avvalorava l'idea di chi li percepisce comunque come "diversi". Il multiculturalismo inglese, dal canto suo, può creare divisioni tra gruppi e favorire disparità di potere, rendendo difficile per chi appartiene a un gruppo essere considerato come singolo individuo anche al di fuori di esso.⁴¹⁴ Considerati tali punti critici, in aggiunta a tali modelli è stata proposta l'alternativa dell'interculturalismo, o "post-multiculturalismo", un modello il cui obiettivo è promuovere un contatto continuo tra le comunità, tale da favorire un senso reciproco di appartenenza.⁴¹⁵

In vista delle conseguenze pratiche dei modelli fin qui esposti, gli organismi internazionali che si occupano di minoranze tentano di sviluppare un approccio più complesso e articolato. Il punto di partenza è considerare l'integrazione come un processo che non mira solo a trasformare gli individui, ma a cambiare l'intera società. In questa prospettiva, l'integrazione è un processo continuo che va oltre l'inserimento delle persone nella società ospitante ed è una vera e propria

<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:1998-07-25:286>
(consultato il 7 novembre 2024).

⁴¹³ V. Piergigli, *Rileggendo l'opera di Alessandro Pizzorusso sulle minoranze linguistiche: le "nuove minoranze" tra identità e integrazione*, in *NOMOS, Le attualità nel diritto*, n. 1, 2019, p. 11.

⁴¹⁴ F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova, 2021, p. 264-265.

⁴¹⁵ Sul tema cfr. N. Meer, T. Modood, R. Zapata-Barrero, *Multiculturalism and Interculturalism: Debating the Dividing Lines*, Edinburgh University Press, febbraio 2016.

trasformazione costante delle società stesse. Il concetto europeo, infatti, pur riconoscendo la complessità del fenomeno e promuovendo società aperte e inclusive, resta legato all'idea che le società ospitanti siano immutabili, ignorando che la cultura è un processo in evoluzione. Inoltre, questo approccio tende a vedere la diversità come una gestione di rapporti tra più gruppi omogenei e, in questa logica, i diritti vengono concessi o negati in base alla forza di ciascun gruppo. È essenziale, invece, comprendere che la diversità è una caratteristica intrinseca di qualsiasi società, soprattutto se democratica e pluralista. Pertanto, ciò che va integrato non sono gli individui, ai quali spetta sempre e comunque il diritto all'auto-determinazione e alla diversità, ma le società nel loro insieme.⁴¹⁶

L'idea di integrazione delle società anziché dei singoli individui è espressamente prevista in una serie di documenti redatti dagli organismi internazionali specializzati nella tutela delle minoranze e nella gestione della diversità, i quali sono stati analizzati a conclusione del terzo capitolo⁴¹⁷, ossia il Comitato consultivo della Convenzione Quadro per la protezione delle minoranze nazionali e l'Alto Commissariato per le minoranze nazionali dell'OSCE. I primi due documenti sul tema risalgono al 2012 e sono il “*Commentario tematico sulla Convenzione Quadro relativo ai diritti linguistici delle minoranze*” e le “*Linee Guida di Lubiana dell'Alto Commissario sull'integrazione delle società pluralistiche*”⁴¹⁸.

Il primo, con particolare *focus* sui diritti linguistici, sottolinea che il diritto all'uso della lingua deve essere basato sulla libera scelta e sull'auto-identificazione, senza imporre rigide categorie linguistiche o gerarchie che

⁴¹⁶ F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova, 2021, p. 266-267.

⁴¹⁷ Vedi *supra*: §3.5.

⁴¹⁸ *Ibidem*: n. 416, p. 268.

possono limitare l'identità linguistica delle persone⁴¹⁹. In considerazione della dinamicità e mutevolezza delle identità globalmente intese e della necessità che i singoli possano esprimere la propria diversità, viene inoltre introdotto il concetto di “*affiliazione multipla*”, idea secondo cui è consentito agli individui di identificarsi in diversi contesti con più gruppi linguistici e di usufruire di diritti legati a più lingue minoritarie, purché nel rispetto delle disposizioni della Convenzione Quadro⁴²⁰.

Le Linee Guida di Lubiana vanno oltre, proponendo un'integrazione che riguarda la società nel suo insieme attraverso la valorizzazione della diversità⁴²¹. L'integrazione è vista come un processo dinamico che promuove la partecipazione di tutte le componenti di una società, creando un senso condiviso di appartenenza a livello locale e nazionale. Questo processo mira non solo a includere le minoranze, ma a trasformare anche la cultura della maggioranza, permettendo l'affiliazione a più gruppi ed evitando approcci monolitici che vincolano l'identità individuale.⁴²² L'integrazione è intesa come un equilibrio tra il rispetto delle diversità e la coesione sociale, che va rivisto continuamente per rispondere ai bisogni di una società pluralista.⁴²³

Occorre citare, in merito, un terzo documento, vale a dire il Commentario tematico del 2016 sull'ambito di applicazione della Convenzione Quadro, dal titolo “*La Convenzione Quadro: uno strumento chiave per la gestione della diversità attraverso i diritti delle minoranze*”. Tale documento spiega che l'obiettivo non è tanto stabilire chi detiene diritti minoritari ma

⁴¹⁹ Cfr. §13 nel testo del Commentario, disponibile in inglese all'indirizzo <https://rm.coe.int/16800c108d> (consultato il 7 novembre 2024).

⁴²⁰ *Ibidem*: §16.

⁴²¹ Cfr. §5 nel testo delle Linee Guida, disponibile in inglese all'indirizzo <https://www.osce.org/files/f/documents/0/9/96883.pdf> (consultato il 7 novembre 2024).

⁴²² *Ibidem*.

⁴²³ F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova, 2021, p. 268.

piuttosto creare strumenti che promuovano una società in grado di gestire le diversità. In quest'ottica, l'integrazione è vista come un impegno reciproco tra maggioranze e minoranze, basato su adattamenti continui e comuni⁴²⁴. In origine, la Convenzione Quadro mirava a proteggere le minoranze contro l'assimilazione forzata, ma oggi, con la mobilità globale e i cambiamenti demografici in Europa, l'attenzione si è spostata sulla costruzione di società inclusive. In previsione di ciò, la Convenzione è stata progettata come uno strumento flessibile, capace di adattarsi ai cambiamenti sociali e di rispondere alle nuove sfide legate alla convivenza in società sempre più diversificate.⁴²⁵

5.3 Mezzi di inclusione e ruolo delle istituzioni

Dopo aver realizzato che l'aspetto cruciale in tema di nuove minoranze è come le società contemporanee gestiscono la diversità, occorre ora considerare i mezzi necessari al raggiungimento di tale obiettivo. Va sottolineato, innanzitutto, che se per le minoranze tradizionali sono già stati sviluppati strumenti sofisticati, per le nuove minoranze questi non esistono e, pertanto, devono necessariamente derivare da quelli formulati nel tempo per le minoranze tradizionali⁴²⁶. Si è di fronte, in tal senso, ad un processo che si è già verificato ogniqualvolta i sistemi giuridici hanno dovuto confrontarsi con nuovi elementi di diversità, in riferimento alle minoranze religiose, linguistiche, etniche o alle questioni di genere, età o convinzioni filosofiche. Seppur con riguardo a fenomeni diversi, l'approccio utilizzato per tutelare i nuovi gruppi ha sempre trovato

⁴²⁴ Cfr. §21 e 44 nel testo del Commentario, disponibile in inglese all'indirizzo <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806a8fe8> (consultato il 7 novembre 2024).

⁴²⁵ *Ibidem*: §84 e 85.

⁴²⁶ Medda-Windischer R., *Old and new minorities: reconciling diversity and cohesion. A Human Rights Model for Minority Integration*, Nomos, Baden-Baden, 2009, p. 21.

fondamento sugli strumenti già sviluppati per il trattamento dei gruppi precedentemente riconosciuti.⁴²⁷

È opportuno, anche in tale sede, richiamare la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali, la quale, come ampiamente analizzato⁴²⁸, è attualmente l'unico trattato internazionale che disciplina in modo completo la materia. Il Commentario tematico del 2016, poc'anzi menzionato, sottolinea che i diritti e gli strumenti previsti dalla Convenzione si suddividono in tre categorie.

In primo luogo, vi sono i diritti che si applicano a tutte le persone presenti sul territorio di uno Stato, comprese quelle che non appartengono a minoranze nazionali⁴²⁹. Tra questi rientra la protezione contro la discriminazione, che a sua volta include la “*promozione del rispetto reciproco e del dialogo interculturale*”, la “*tutela contro le ostilità e i crimini d'odio*” e il diritto ad un'educazione che promuova la tolleranza e il dialogo interculturale.⁴³⁰

La seconda categoria è più ampia e comprende quei diritti il cui ambito di applicazione è flessibile e che possono essere estesi caso per caso. Tra essi rientra la maggior parte dei diritti previsti dalla Convenzione Quadro, come il diritto all'uguaglianza, alla preservazione e promozione della cultura, alla libertà di associazione e religione, ai mezzi di comunicazione, all'uso della lingua, all'istruzione e alla partecipazione effettiva. Il Comitato consultivo raccomanda una valutazione ad ampio spettro di tali

⁴²⁷ F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova, 2021, p. 271-272.

⁴²⁸ Vedi *supra*: §3.3.

⁴²⁹ Cfr. §50 nel testo del Commentario, disponibile in inglese all'indirizzo <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806a8fe8> (consultato il 7 novembre 2024).

⁴³⁰ *Ibidem*: n. 429, §53-58. Cfr. F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova, 2021, p. 273.

diritti, al fine di evitare che vengano arbitrariamente negati alle persone appartenenti a minoranze.⁴³¹ Ciononostante, lo stesso Comitato ha considerato giustificata l'esclusione di alcuni gruppi dalla protezione della Convenzione, come per esempio la comunità rom in Italia, su cui si è detto in precedenza⁴³². In merito, salvo situazioni in cui si registri una violazione diretta, agli Stati viene suggerito di aprire un dialogo con i gruppi che desiderano beneficiare della Convenzione, al fine di valutare se la loro inclusione possa favorire l'intera società.⁴³³

Infine, il terzo gruppo di strumenti è quello relativo specificamente ai diritti linguistici e ha un ambito di applicazione limitato, basato su determinati requisiti quali la presenza storica sul territorio, il numero di persone interessate e i relativi costi. Questo gruppo comprende il diritto di usare la lingua minoritaria nei rapporti con le autorità amministrative locali, il diritto di utilizzare nomi e segnaletica stradale nella lingua minoritaria accanto a quella ufficiale e il diritto di studiare o ricevere istruzione in lingue minoritarie.⁴³⁴

Esaminando nel loro insieme le tre categorie, emerge come la prima si applica certamente anche agli immigrati, mentre la terza è riservata alle minoranze tradizionali. Le nuove minoranze potrebbero potenzialmente beneficiare dei diritti della seconda categoria seguendo un approccio definito “articolo per articolo”⁴³⁵, per cui occorrerebbe valutare caso per caso in base all'eventuale richiesta di inclusione e alla possibilità che

⁴³¹ *Ibidem*: §65.

⁴³² Vedi *supra*: §3.4.

⁴³³ F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova, 2021, p. 273.

⁴³⁴ *Ibidem*: n. 429, §79.

⁴³⁵ Phillips A., *Commentary of the Preamble of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, in *The Framework Convention for the Protection of National Minorities: A Commentary*, a cura di R. Hofmann, T. H. Malloy e D. Rein, Brill | Nijhof, febbraio 2018, p. 78.

l'estensione di alcuni diritti contribuisca effettivamente a migliorare l'integrazione e la coesione sociale.⁴³⁶ Un esempio significativo di misure inizialmente destinate alle minoranze nazionali e che sono poi state estese ad ulteriori gruppi, come le minoranze di genere o le persone con disabilità, sono quelle che nel capitolo tre sono state definite "misure positive"⁴³⁷, divenute nel tempo veri e propri strumenti per promuovere l'uguaglianza sostanziale. Un caso recente in cui sono state utilizzate azioni positive nei confronti di soggetti appartenenti alla categoria delle nuove minoranze proviene dal Land di Berlino⁴³⁸, dove la senatrice al lavoro, integrazione e affari sociali Elke Breitenbach ha proposto nel 2021 di riservare il 35% dei nuovi posti nella Pubblica Amministrazione a persone con un "background migratorio", in quanto meno rappresentati rispetto agli autoctoni nel settore⁴³⁹.

Oltre al richiamo alla Convenzione, è poi possibile menzionare l'Osservazione generale del Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite sull'articolo 27 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, norma analizzata in precedenza⁴⁴⁰. In particolare, il Comitato afferma che gli Stati membri possono scegliere di non limitare i diritti previsti dalla norma ai soli cittadini o ai residenti permanenti⁴⁴¹. Anche i lavoratori migranti o le persone presenti temporaneamente sul territorio di uno Stato parte, se appartengono a gruppi minoritari, devono poter godere dei diritti riconosciuti dall'articolo 27. Occorre, pertanto, che siano loro riconosciuti diritti come la libertà di riunione, associazione ed espressione, con l'unica

⁴³⁶ *Ibidem*: n. 433, p. 274.

⁴³⁷ Vedi *supra*: §3.1.

⁴³⁸ A. Fiore, *Berlino: proposto il 35% di immigrati nella pubblica amministrazione. Afd insorge*, in *Il Mitte | Quotidiano di Berlino per italofoni*, gennaio 2021.

⁴³⁹ P. Iafrate, *L'accesso dei cittadini di Paesi terzi ai posti di lavoro nella pubblica amministrazione e le prospettive in Italia e in Germania alla luce dell'evoluzione euro-unitaria*, in *Italian Review of Legal History*, vol. 9, n. 7, dicembre 2023, p. 286.

⁴⁴⁰ Vedi *supra*: §1.3.

⁴⁴¹ Cfr. §5.1 e 5.2 nel testo dell'Osservazione, disponibile in inglese all'indirizzo <https://www.refworld.org/legal/general/hrc/1994/en/26900> (consultato il 9 novembre 2024).

eccezione relativamente ai diritti riservati in modo specifico ai cittadini, come quelli politici.⁴⁴²

Se si volesse fare riferimento ad ulteriori strumenti specifici, si potrebbe menzionare la Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie ma occorre rilevare che tale documento non è adeguato allo scopo, in quanto risale al 1990, per cui è antecedente alla maggior parte degli strumenti internazionali di tutela delle minoranze fin qui esaminati, e in quanto nessun Paese occidentale ha proceduto alla sua ratifica⁴⁴³. Ulteriore documento rilevante può poi essere la Carta sociale europea del 1996, che nella Parte I, al punto 19, stabilisce che “*i lavoratori migranti cittadini di uno Stato parte e le loro famiglie hanno il diritto di essere protetti e assistiti nel territorio di qualsiasi Stato parte*”.⁴⁴⁴ Tuttavia, questa Carta è stata ratificata solo da 34 Stati membri del Consiglio d’Europa, e tra le assenze figurano Paesi rilevanti come Germania, Regno Unito, Spagna e Danimarca.

In definitiva, l’adattamento alle nuove minoranze degli strumenti pensati per le minoranze storiche è necessario perché al momento non esiste uno strumento specifico che tuteli direttamente i diritti degli immigrati. Le minoranze storiche hanno indubbiamente accesso ad una protezione più

⁴⁴² V. Piergigli, *Rileggendo l’opera di Alessandro Pizzorusso sulle minoranze linguistiche: le “nuove minoranze” tra identità e integrazione*, in NOMOS, Le attualità nel diritto, n. 1, 2019, p. 7.

⁴⁴³ Gli Stati occidentali hanno mostrato disinteresse rispetto alla ratifica della Convenzione poiché i Governi non considerano la regolarizzazione e la tutela dei lavoratori migranti una priorità. Aderire alla Convenzione, poi, implica l’assunzione di specifici obblighi, tra cui, per esempio, quello di presentare ogni cinque anni un rapporto che descriva la situazione nazionale sui lavoratori migranti. Sebbene molti dei diritti garantiti dalla Convenzione siano già inclusi nelle normative interne di diversi di questi Paesi, le resistenze restano forti e il clima politico degli ultimi decenni ha contribuito ad aggravare la tendenza. Cfr. A. R. Covella, *Dopo trent’anni la “Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie” attende ancora di essere ratificata dai Paesi dell’UE*, in Diritto.it, novembre 2020.

⁴⁴⁴ Cfr. il testo della Carta, disponibile in italiano all’indirizzo <https://rm.coe.int/168047e179> (consultato il 9 novembre 2024).

ampia, grazie a strumenti concepiti per la salvaguardia delle loro specificità culturali e linguistiche. Le nuove minoranze, al contrario, non godono dello stesso livello di tutela e tale disparità genera una concreta difficoltà nella valorizzazione della loro diversità. È evidente, pertanto, il bisogno di ricorrere alle forme di tutela destinate alla categoria più simile possibile, ossia quella delle minoranze nazionali, almeno laddove ciò sia possibile, appropriato e applicato selettivamente “articolo per articolo”.⁴⁴⁵

5.4 Il caso italiano: a 25 anni dalla Legge 482

Nel 2011, a dodici anni dalla sua entrata in vigore, la Corte Costituzionale ha espressamente dichiarato che la Legge 482/1999, che stabilisce le norme per la protezione delle minoranze linguistiche storiche in Italia, “*non esaurisce tutte le forme di riconoscimento a favore del pluralismo linguistico ma si limita esclusivamente alla tutela delle minoranze linguistiche storiche*”⁴⁴⁶, lasciando così presupporre la possibilità di sviluppare in futuro una politica linguistica (e non) più attenta alle esigenze delle nuove minoranze.⁴⁴⁷ Due anni prima di tale pronuncia, il documento conclusivo del Convegno nazionale relativo all’analisi dello stato di tutela delle minoranze linguistiche a dieci anni dalla Legge⁴⁴⁸, tenutosi a Catanzaro nel 2009, ha sottolineato la necessità di mettere in

⁴⁴⁵ F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova, 2021, p. 275.

⁴⁴⁶ Cfr. il punto 3 del *Considerato in diritto* nel testo della sentenza n. 88/2011, disponibile all’indirizzo <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2011&numero=88> (consultato il 9 novembre 2024).

⁴⁴⁷ V. Piergigli, *Rileggendo l’opera di Alessandro Pizzorusso sulle minoranze linguistiche: le “nuove minoranze” tra identità e integrazione*, in NOMOS, *Le attualità nel diritto*, n. 1, 2019, p. 14.

⁴⁴⁸ Cfr. il testo del documento all’indirizzo http://www.orioles.it/materiali/documento_min.pdf (consultato il 9 novembre 2024).

discussione quanto stabilito dalla Legge stessa, specie con riferimento ai suoi effetti pratici e limiti intrinseci⁴⁴⁹.

Se si analizza la Legge oggi, esattamente venticinque anni dopo la sua promulgazione, ci si accorge ancora meglio delle sue disfunzioni e di quello che alcuni autori arrivano a definire un vero e proprio fallimento⁴⁵⁰.

Un primo problema significativo, in tal senso, è la possibilità che la Legge prevede per chiunque si autodefinisca come “minoranza linguistica” di accedere ai propri benefici, senza una valutazione critica dell'effettiva presenza storica delle lingue minoritarie, con la conseguente percezione errata della loro distribuzione sul territorio italiano. Inoltre, la Legge confonde il concetto di “minoranza linguistica” con quello di “minoranza nazionale”, generando confusione soprattutto in tema di dialetti, lingue che non appartengono a minoranze nazionali.⁴⁵¹

Un secondo problema, più rilevante in merito al tema qui trattato, è che la Legge non prevede una tutela adeguata relativamente alle lingue parlate dalle nuove minoranze in Italia, come il romeno o l'albanese. Negli ultimi cinquant'anni, la presenza di stranieri in Italia è cresciuta notevolmente, passando da circa 143.000 persone negli anni Settanta, a più di 5 milioni nel 2019, rappresentando l'8,7% della popolazione⁴⁵². Questo cambiamento ha trasformato l'Italia da un Paese di emigrazione ad una

⁴⁴⁹ Cfr. F. Toso, *La L.N. 482 tra auspici di salvaguardia ed esigenze di riforma. Qualche considerazione sul fallimento della tutela delle minoranze linguistiche in Italia*, in *Lingue e Diritti II. Lingua come fattore di integrazione politica e sociale. Minoranze storiche e nuove minoranze*, a cura di P. Caretti e A. Cardone, Atti del congresso, Accademia della Crusca, Firenze, novembre 2013, p. 203.

⁴⁵⁰ *Ibidem*.

⁴⁵¹ *Ibidem*: p. 204.

⁴⁵² I dati qui presenti sono raccolti dal Centro studi e ricerche IDOS, in partenariato con il Centro Studi Confronti e il contributo di studiosi ed esperti in materia e sono disponibili all'indirizzo <https://www.epicentro.iss.it/migranti/dossier-statistico-immigrazione-2019> (consultato il 9 novembre 2024).

delle destinazioni principali di immigrazione in Europa. Le implicazioni sociali, culturali e linguistiche di questo fenomeno sono state oggetto di attenzione sin dall'inizio, tanto che proprio in Italia, come già menzionato, nel 1974 si è arrivati a coniare il termine “nuove minoranze”⁴⁵³. Oggi, le lingue straniere in Italia non solo arricchiscono il panorama linguistico ma influenzano anche la lingua italiana stessa. Alcuni studiosi sottolineano che la presenza straniera è destinata a mantenere una forte rilevanza anche in futuro⁴⁵⁴. Tuttavia, questa evoluzione impone una riflessione sulla tutela delle lingue immigrate e, in tal senso, la necessità di politiche linguistiche inclusive è sempre più urgente.⁴⁵⁵ Si auspica, in tal senso, una riforma della Legge 482 e una revisione complessiva della tutela linguistica in Italia, includendo anche la considerazione dei dialetti e delle lingue immigrate come parte del patrimonio culturale vivente. Solo una riforma globale e ben ponderata può garantire una protezione effettiva ed equa per tutte le comunità linguistiche ivi presenti, avuto riguardo sia alle diversità storiche che alle attuali esigenze.⁴⁵⁶

5.5 Sfide e opportunità a livello europeo

Quella italiana è una condizione presente in diversi altri Stati europei. Il confronto sulle differenze tra minoranze tradizionali e gruppi emergenti dai flussi migratori, pur avendo un notevole interesse teorico, è fortemente

⁴⁵³ Vedi *supra*: §5.1.

⁴⁵⁴ Si vedano, in merito, i testi degli autori A. Colombo e G. Sciortino, citati in M. Colucci, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai giorni nostri*, Carocci, Roma, 2018, p. 134.

⁴⁵⁵ V. Ganfi, M. Simoniello, *Le nuove minoranze linguistiche: scenari attuali e prospettive future a vent'anni dalla legge 482 del 1999, tra necessità di innovazione e diritto all'integrazione*, in Aretè, *International Journal of Philosophy, Human and Social Science*, n. speciale “Forme, tipi e dinamiche di plurilinguismo”, settembre 2021, p. 92-94.

⁴⁵⁶ F. Toso, *La L.N. 482 tra auspici di salvaguardia ed esigenze di riforma. Qualche considerazione sul fallimento della tutela delle minoranze linguistiche in Italia*, in *Lingue e Diritti II. Lingua come fattore di integrazione politica e sociale. Minoranze storiche e nuove minoranze*, a cura di P. Caretti e A. Cardone, Atti del congresso, Accademia della Crusca, Firenze, novembre 2013, p. 214.

influenzato da questioni politiche legate al dibattito sull'immigrazione in molti Paesi.⁴⁵⁷ Il successo delle politiche europee in tema di immigrazione, infatti, è strettamente legato alla capacità di superare le resistenze espresse da alcuni Stati membri, i quali nutrono preoccupazioni circa gli impatti sociali e culturali derivanti da un incremento della presenza migratoria. Paesi come la Germania e la Francia stanno cercando di rispondere a tali sfide con politiche che mirano a bilanciare l'integrazione dei migranti con il controllo delle frontiere esterne. Tuttavia, il tentativo di trovare un equilibrio tra accoglienza e sicurezza sta alimentando dibattiti interni a livello politico, contribuendo alla crescita di movimenti sovranisti e anti-immigrazione. Questo contesto evidenzia le difficoltà strutturali che emergono all'interno dell'Unione, dove le divergenze tra Stati membri pongono seri ostacoli alla costruzione di un sistema di gestione migratoria comune e armonizzato.⁴⁵⁸

Un doveroso riferimento, in questo contesto, va al Patto sulla migrazione e l'asilo, che dopo quattro anni di negoziati, è stato approvato dal Parlamento Europeo il 10 aprile 2024 e definitivamente adottato il 14 maggio 2024 dal Consiglio dell'Unione Europea. Esso rappresenta una delle riforme più significative in materia e, se da un lato, impone severe regole per i migranti e una facilitazione delle loro espulsioni, dall'altro lato introduce meccanismi di solidarietà tra Stati, con la previsione della redistribuzione dei richiedenti asilo tale per cui gli Stati possono scegliere tra accogliere, contribuire economicamente o fornire supporto operativo, inviando personale o fornendo strumentazione tecnica.⁴⁵⁹

⁴⁵⁷ F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova, 2021, p. 277.

⁴⁵⁸ A. A. Michta, *Migration is Remaking Europe: Is There a Workable Path Forward for the Continent?*, in Hoover Institution, *The Caravan*, settembre 2024.

⁴⁵⁹ Tali meccanismi sono obbligatori e gli Stati inadempienti potrebbero affrontare sanzioni dalla Commissione Europea. Cfr. *L'Unione Europea ha approvato in via definitiva nuove regole più severe per i richiedenti asilo*, articolo pubblicato il 14 maggio 2024 sul giornale

Già precedentemente alla sua definitiva adozione, il Patto è stato oggetto di numerose critiche. Diverse ONG, tra cui Amnesty International⁴⁶⁰, e numerose associazioni, sia a livello locale⁴⁶¹ che europeo⁴⁶², hanno sollevato dubbi ed evidenziato il rischio che i diritti dei migranti possano essere trascurati o compromessi. L'idea, infatti, è che il Patto non farà che aggravare l'attuale crisi umanitaria e non impedirà l'intensificarsi dei flussi migratori. Una delle questioni più rilevanti riguarda il mantenimento del principio secondo cui lo Stato membro di primo ingresso è competente per l'esame delle domande di protezione internazionale⁴⁶³. Tale principio pone un onere sproporzionato sugli Stati membri situati sui confini esterni dell'Unione, quali l'Italia, la Grecia e la Spagna, generando disparità nel sistema comune europeo d'asilo e complicando una gestione equa delle richieste di protezione a livello sovranazionale. Inoltre, il Patto prevede disposizioni eccezionali attivabili in situazioni di emergenza, come nei casi di presunta “*strumentalizzazione dei migranti*” da parte di Stati terzi, le quali, tuttavia, permettono deroghe che possono includere l'estensione dei periodi di trattenimento o i respingimenti collettivi, misure che sollevano preoccupazioni circa la possibile violazione del diritto di asilo e dei diritti fondamentali dei richiedenti protezione. Gli esperti e le organizzazioni che criticano il Patto ritengono che questo privilegi un approccio di contenimento e di esternalizzazione della gestione

online Il Post, disponibile all'indirizzo <https://www.ilpost.it/2024/05/14/nuovo-patto-migrazione-asilo-unione-europea-approvato/> (consultato il 10 novembre 2024).

⁴⁶⁰ Cfr. *Patto Ue su migrazione e asilo: aumenta il rischio di violazioni dei diritti umani*, articolo pubblicato il 5 aprile 2024 sul sito ufficiale di Amnesty International, disponibile all'indirizzo <https://www.amnesty.it/patto-ue-su-migrazione-e-asilo-aumenta-il-rischio-di-violazioni-dei-diritti-umani/> (consultato il 10 novembre 2024).

⁴⁶¹ In Italia, 9 associazioni hanno inoltrato una lettera aperta al Parlamento europeo, reperibile all'indirizzo <https://www.percambiarelordinedellecose.eu/wp-content/uploads/2024/03/lettera-aperta-parlamentari-europa.pdf> (consultato il 10 novembre 2024).

⁴⁶² In Europa, più di 160 organizzazioni della società civile hanno agito affinché non si votasse a favore del Patto. L'elenco delle medesime e i rischi emersi sono disponibili all'indirizzo <https://picum.org/blog/81-civil-society-organisations-call-on-meps-to-vote-down-harmful-eu-migration-pact/> (consultato il 10 novembre 2024).

⁴⁶³ Ciò è previsto dal c.d. Regolamento di Dublino, disponibile all'indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/dublin-ii-regulation.html> (consultato il 10 novembre 2024).

migratoria, rafforzando una concezione di Unione Europea da intendersi come “*fortezza*” piuttosto che come comunità solidale.⁴⁶⁴

Le sfide che gli Stati europei e l'Unione Europea devono affrontare riguardo alle politiche di immigrazione e integrazione sono complesse ed urgenti. Il fenomeno migratorio non è solo un'emergenza da gestire ma una realtà strutturale che necessita di soluzioni ben ponderate e tempestive. Come visto in precedenza, gli approcci tradizionali all'integrazione, come l'assimilazione o il multiculturalismo, sono considerati insufficienti e obsoleti nel contesto attuale. L'obiettivo deve essere quello di trovare un equilibrio tra il rispetto dell'identità culturale degli immigrati e il loro inserimento nella società ospitante. In tal senso, le istituzioni devono collaborare su più livelli e in modo sinergico, al fine di creare una società inclusiva e interculturale. La mobilità umana, in quanto ormai un fenomeno irreversibile, dovrebbe essere vista come una risorsa per arricchire la società e, a tal proposito, un'integrazione efficace, oltre a migliorare la vita dei migranti, contribuirebbe anche a rafforzare i valori fondamentali della democrazia, contrastando l'attuale e crescente xenofobia e le tendenze nazionalistiche in Europa.⁴⁶⁵

È fondamentale sottolineare, in chiusura, che le aspettative e le visioni espresse dai giovani rappresentano una fonte di speranza per il futuro. In una recentissima indagine, condotta tra i giovani appartenenti alla c.d. “*generazione Z*” in Italia⁴⁶⁶, è emerso un interesse marcato per le politiche

⁴⁶⁴ L. Chorna, *Il Patto UE sulla migrazione e l'asilo: la stretta costante sui diritti. Ancora isolamento, sofferenza e respingimenti al centro della politica migratoria dell'UE*, in Melting Pot Europa, per la libertà di movimento, per i diritti di cittadinanza, gennaio 2024.

⁴⁶⁵ V. Piergigli, *Rileggendo l'opera di Alessandro Pizzorusso sulle minoranze linguistiche: le “nuove minoranze” tra identità e integrazione*, in NOMOS, Le attualità nel diritto, n. 1, 2019, p. 17-18.

⁴⁶⁶ Cfr. lo studio realizzato in vista delle elezioni per il Parlamento Europeo dell'8 e 9 giugno 2024 da Webboh, sito di Mondadori Media S.p.A, in collaborazione con l'istituto di ricerca Sylla, disponibile all'indirizzo https://webboh-lab.it/wp-content/uploads/2024/06/Giovani-e-L-Europa-che-vorrei_WB.pdf (consultato il 11 novembre 2024).

di immigrazione. I soggetti che hanno aderito all'iniziativa, oltre 20.000 nati dal 1995 al 2010 circa, attribuiscono grande valore all'inclusione e all'uguaglianza dei diritti e il tema dell'immigrazione risulta essere un argomento di dibattito centrale. In termini numerici, la valutazione attribuita all'importanza dell'integrazione delle minoranze è di 7,56 su 10, mentre l'approccio alla "*lotta all'immigrazione*" raggiunge un punteggio di 5,28 su 10, indicando che i giovani non vedono l'immigrazione come una minaccia ma piuttosto come una questione complessa che richiede soluzioni strutturate. I dati suggeriscono che i giovani sono favorevoli a politiche di accoglienza ma allo stesso tempo sono consapevoli della necessità di controllare i flussi migratori in modo equilibrato. La possibilità di una gestione coordinata e inclusiva dell'immigrazione emerge chiaramente come una priorità, mentre le politiche rigide, come quelle incentrate esclusivamente sul blocco dell'immigrazione, non trovano ampio consenso. La generazione attuale sembra favorevole a politiche che promuovano l'integrazione sociale e, al contempo, la sicurezza e la protezione dei diritti dei migranti. L'immigrazione si conferma un tema di grande rilevanza per i giovani italiani, che lo considerano parte integrante della costruzione di un'Europa socialmente inclusiva.

5.6 Conclusioni

Le nuove minoranze, emerse con l'aumento dei flussi migratori, si differenziano dalle minoranze storiche per la recente costituzione e le diverse necessità, che spaziano dall'integrazione alla protezione culturale. Considerato che tali minoranze non godono degli stessi diritti previsti per le minoranze storiche, il loro riconoscimento giuridico è complesso. La necessaria integrazione dovrebbe rispettare la diversità culturale e linguistica e i modelli proposti finora presentano numerose problematiche.

L'approccio più efficace sembra essere l'interculturalismo, il quale promuove l'integrazione delle società nel loro complesso, rispettando le diversità e favorendo un processo dinamico di inclusione. Non essendo tutelate da strumenti giuridici specifici, le nuove minoranze si avvalgono di misure previste per le minoranze tradizionali, come la Convenzione Quadro per la protezione delle minoranze nazionali, ma i diritti loro riconosciuti sono spesso applicati caso per caso, riguardando principalmente la protezione contro la discriminazione e l'uguaglianza. Inoltre, in Paesi come l'Italia, l'adattamento normativo è ancora insufficiente: la Legge 482/1999 è stata criticata per la sua inadeguatezza in tema di nuove minoranze. Da un punto di vista più generale, le politiche migratorie europee, fortemente influenzate da dibattiti politici, sono caratterizzate da divergenze tra Stati membri, creando difficoltà nell'armonizzazione del sistema di gestione dell'immigrazione. Nel recente Patto sulla migrazione e l'asilo, adottato nel 2024, si prevedono misure piuttosto restrittive e ciò ha suscitato diverse critiche, considerati i rischi di violazioni dei diritti dei migranti. La sfida è trovare un equilibrio tra integrazione e sicurezza, dato che il fenomeno migratorio è visto come una risorsa da gestire piuttosto che da contrastare. I giovani italiani, in particolare, pur riconoscendo la necessità di controllare i flussi migratori in modo equilibrato, sostengono ampiamente le politiche a favore dell'integrazione.

CONCLUSIONE

Il tema delle minoranze linguistiche e dei diritti linguistici è centrale nell'ambito del diritto internazionale e nazionale, non solo per la sua rilevanza giuridica, ma anche per il suo profondo impatto sulla struttura sociale e culturale degli Stati. Come esaminato in apertura, la lingua non è soltanto un mezzo di comunicazione, ma è anche un potente strumento identitario che contribuisce a definire il senso di appartenenza e a rafforzare i legami culturali e sociali all'interno di una comunità. Per le minoranze linguistiche, la lingua rappresenta non solo una caratteristica distintiva, ma anche un diritto che va tutelato da politiche pubbliche adeguate, che rispondano alle esigenze di protezione e promozione di queste lingue e delle identità culturali che esse incarnano.

Nonostante l'esistenza di un ampio quadro normativo internazionale volto a garantire la tutela delle lingue minoritarie, la situazione varia notevolmente da Paese a Paese, con alcune Nazioni che offrono una protezione avanzata delle lingue minoritarie e altre che, pur riconoscendo la loro importanza, non sempre attuano politiche efficaci per preservarle. Le politiche di protezione delle minoranze linguistiche sono inoltre influenzate dal contesto politico ed economico, il quale può determinare il grado di impegno da parte degli Stati e delle istituzioni nel sostenere tali diritti. La difficoltà nel fornire una definizione universale di *minoranza* è una delle principali ragioni per cui la tutela delle lingue minoritarie resta un obiettivo difficile da raggiungere in modo omogeneo in Europa. Ogni Stato, infatti, adotta un approccio diverso, rispondendo a esigenze locali, storiche e politiche specifiche. In alcuni Paesi, come la Svezia, la Norvegia o il Regno Unito, le politiche a favore delle lingue minoritarie sono consolidate, ma in altri, come la Francia o l'Ucraina, permangono sfide significative legate al centralismo statale o a conflitti geopolitici, che

rendono difficile un pieno riconoscimento e una protezione effettiva delle lingue delle minoranze.

Da un punto di vista più generico, il quadro giuridico europeo offre strumenti importanti, come la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie e la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali. La Carta si concentra sulla protezione delle lingue minoritarie, promuovendo il loro uso nelle istituzioni pubbliche, nell'educazione e nei media, con l'obiettivo di preservare e trasmettere le lingue alle future generazioni. La Convenzione quadro ha un approccio più ampio, proteggendo non solo le lingue, ma anche l'identità culturale delle minoranze, garantendo loro diritti di partecipazione politica, rappresentanza e accesso all'educazione nella lingua madre. Entrambi gli strumenti sono complementari e mirano a garantire una piena partecipazione delle minoranze alla vita pubblica e sociale.

L'analisi delle normative europee e nazionali, unitamente alla giurisprudenza delle Corti internazionali, evidenzia il bisogno di un rinnovato impegno politico e sociale per la tutela dei diritti linguistici. Le decisioni della CEDU e della CGUE, pur segnalando importanti progressi nel riconoscimento dei diritti delle minoranze, sottolineano la necessità di un approccio bilanciato tra diversità e unità nazionale. Queste Corti, infatti, riconoscono che la protezione delle lingue minoritarie non riguarda solo l'identità individuale, ma anche la preservazione di valori culturali e sociali fondamentali per la coesione dell'intera comunità europea.

Infine, le nuove minoranze, emerse in seguito ai flussi migratori recenti, pongono una serie di sfide aggiuntive. Questi gruppi, spesso non riconosciuti come minoranze storiche, non godono della stessa protezione giuridica e sono soggetti a politiche di integrazione che non sempre

rispettano la loro diversità culturale e linguistica. La difficoltà di applicare gli stessi strumenti giuridici alle nuove minoranze rende necessario un approfondimento delle politiche migratorie e un adeguamento delle leggi esistenti, al fine di garantire che anche questi gruppi possano godere dei diritti linguistici e culturali che meritano. L'integrazione delle nuove minoranze deve essere realizzata attraverso un approccio interculturale che rispetti e valorizzi la diversità, cercando di promuovere un modello inclusivo e non assimilazionista.

Il caso italiano rappresenta un esempio significativo della complessità di questo tema. Sebbene la Legge 482/1999 abbia costituito un passo importante per la tutela delle lingue minoritarie in Italia, essa si è rivelata insufficiente a rispondere appieno alle esigenze delle nuove minoranze, che spesso non trovano il giusto riconoscimento giuridico.

Le sfide future per la protezione delle minoranze linguistiche consistono nel migliorare le politiche di integrazione, rafforzare l'armonizzazione delle normative europee e garantire un riconoscimento giuridico adeguato. La sfida per l'Europa sarà quella di promuovere una società inclusiva, che rispetti e valorizzi le diversità linguistiche e culturali, attraverso politiche che non solo riconoscano i diritti delle minoranze, ma che li rendano effettivamente fruibili nella vita quotidiana. La diversità culturale e linguistica, infatti, rappresenta un valore che, se ben gestito, può contribuire in modo significativo alla crescita e all'innovazione delle società moderne.

BIBLIOGRAFIA

ANANIA L., *Il Kurdistan: una terra e il suo popolo*, in Antrocom, Online Journal of Anthropology, v. 1, n. 2, 2005.

BENIGNI R., *Educazione religiosa scolastica e diritto all'esonero in una società democratica (Nota a Papageorgiou e altri c. Grecia, Corte europea diritti dell'uomo, Sez. I, 31 ottobre 2019, ric. nn. 4762/18 e 6140/18)*, in Rivista AIC, fascicolo 2, marzo 2020.

BONIFATI L., *Molto rumore per nulla? Dieci anni dalla sentenza Sejdić-Finci*, in Forum di Quaderni Costituzionali, n. 1, 2020.

BREMS E., *Islamophobia and the ECtHR: A Test Case for Positive Subsidiarity for the Protection of Europe's Long-term Migrants?*, in Migration and the European Convention on Human Rights, a cura di B. Çali, L. Bianku e I. Motoc, Oxford, 2021.

CAPOTORTI F., *Study of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, New York, United Nations Publication, 1979.

CAPOTORTI F., *The Protection of Minorities under Multilaterale Agreements on Human Rights*, in The Italian Yearbook of International Law, 1976.

CARDONA G.R., *Dizionario di linguistica*, Armando Editore, Roma, 1988.

CASABONA S., *Il matrimonio gitano tra regole nazionali e regole culturali: il caso della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Muñoz Díaz c. Spagna*, in *Giurisprudenza Italiana*, fascicolo 6, giugno 2010.

CHORNA L., *Il Patto UE sulla migrazione e l'asilo: la stretta costante sui diritti. Ancora isolamento, sofferenza e respingimenti al centro della politica migratoria dell'UE*, in *Melting Pot Europa*, per la libertà di movimento, per i diritti di cittadinanza, gennaio 2024.

COLUCCI M., *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai giorni nostri*, Carocci, Roma, 2018.

COVELLA A. R., *Dopo trent'anni la "Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie" attende ancora di essere ratificata dai Paesi dell'UE*, in *Diritto.it*, novembre 2020.

DAL NEGRO S., *Il Ddl 3366 - "Norme in materia delle minoranze linguistiche storiche": qualche commento da (socio)linguista*, in *Linguistica e Filologia*, n. 12, 2000.

DAL PASSO F., *Storia e diritti delle minoranze*, in *Semestrale di studi e ricerche di Geografia*, n. 1, 2005.

DE GRAZIA L., LORELLO L. VERDE G. (a cura di), *Vecchie e nuove minoranze: definizioni e strumenti di tutela*, Atti del Convegno Palermo, 3 dicembre 2015, in *Nuovi Studi di Diritto Pubblico Estero e Comparato*, Collana del Devolution Club diretta da T. Groppi e A. Torre, Maggioli Editore, 2018.

DE STEFANI P., *La costituzione della Bosnia Erzegovina riserva ai soli appartenenti ai tre "popoli costituenti" la partecipazione a organi legislativi e di governo: ciò comporta violazione dei diritti umani. Il caso Sejdić e Finci, 22 dicembre 2009.*, in *La giurisprudenza delle Corti regionali per i diritti umani, Dossier del Centro Diritti Umani dell'Università di Padova*, gennaio 2010.

DICKMANN R., *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, (Nota a Corte cost., sent. 20 aprile 2018, n. 81)*, in *Federalismi.it - Rivista di Diritto Pubblico italiano, comparato, europeo, Focus Human Rights n. 1/2018*.

DICOSOLA M., *I diritti delle minoranze nei Balcani occidentali, tra transizioni incomplete ed emergenza sanitaria*, in *Democrazia & sicurezza*, anno XI, n. 3, dicembre 2021.

DICOSOLA M., *Stati, Nazioni e Minoranze, La ex Jugoslavia tra revival etnico e condizionalità europea*, Giuffrè Editore, Milano, 2010.

ELIA D., *I sogni europei di Chişinău*, in *Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa*, ottobre 2014.

FILIP A., *La Carta europea per le lingue minoritarie: due esempi di applicazione in Germania*, in *Rivista "Etnie"*, 2016.

FILIPPINI C., *Le minoranze in Ucraina: processo di State-building e tutela dei gruppi minoritari*, in *Diritti comparati*, aprile 2022.

FINNIGAN C., *Linguistic minorities in India: Entrenched legal and educational obstacles to equality*, in LSE, The London school of Economics and Political Science, Human Rights, febbraio 2019.

FIORE A., *Berlino: proposto il 35% di immigrati nella pubblica amministrazione. AfD insorge*, in Il Mitte | Quotidiano di Berlino per italofoni, gennaio 2021.

GAIAS S.M., *Il ruolo dei poteri locali nella tutela delle minoranze linguistiche negli Stati regionali. Italia e Spagna a confronto*, in DPCE Online, I Federalizing Process europei nella democrazia d'emergenza. Riflessioni comparate a partire dai 'primi' 20 anni della riforma del Titolo V della Costituzione italiana, v. 54, n. sp., novembre 2022.

GANFI V., SIMONIELLO M., *Le nuove minoranze linguistiche: scenari attuali e prospettive future a vent'anni dalla legge 482 del 1999, tra necessità di innovazione e diritto all'integrazione*, in Aretè, International Journal of Philosophy, Human and Social Science, n. speciale "Forme, tipi e dinamiche di plurilinguismo", settembre 2021.

GATTI A., *Lo Stato ebraico come mito: origini e conseguenze della legge fondamentale Nation-State*, in DPCE Online, I sistemi normativi post-vestfaliani tra decisioni politiche, integrazioni giurisprudenziali e fonti di produzione non formalizzate. Una ricostruzione in chiave comparata, v. 50, n. sp., 2021.

HAMANS C., *Language Policy in the Netherlands*, in Scripta Neophilologica Posnaniensia, Tom XVI, strony 41–61, Wydział Neofilologii, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, 2016.

HOFFMEISTER F., *Podkolzina v. Latvia. App. No. 46726/99*, in *The American Journal of International Law*, vol. 97, n. 3, 2003.

IAFRATE P., *L'accesso dei cittadini di Paesi terzi ai posti di lavoro nella pubblica amministrazione e le prospettive in Italia e in Germania alla luce dell'evoluzione euro-unitaria*, in *Italian Review of Legal History*, vol. 9, n. 7, dicembre 2023.

KYMLICKA W., *La cittadinanza multiculturale*, Il Mulino, Bologna, 1999.

MACKLEM P., *Minority Rights in International Law*, in *Legal Studies Research Series*, University of Toronto, Faculty of Law, n. 08-19, 2008.

MARRA A. e DAL NEGRO S., *Lingue minoritarie tra localismi e globalizzazione*, Prefazione, in *AIItLA - Associazione italiana di linguistica applicata*, Milano, 2020.

MATUCCI G., *La segregazione scolastica dei Rom di fronte alla Corte EDU. Spunti di riflessione sui limiti del margine di apprezzamento in tema di educazione inclusiva (nota a Corte EDU, Sez. I, Szolcsán c. Ungheria, 30 marzo 2023, ric. 24408/16)*, in *Diritti comparati*, giugno 2023.

MAZZOTTA G., *Discriminazioni in base alla lingua e all'appartenenze etnica: la tutela della lingua romani*, in *Associazione Gruppo di Pisa*, fascicolo 02, maggio 2011.

MICHTAA. A., *Migration is Remaking Europe: Is There a Workable Path Forward for the Continent?*, in *Hoover Institution, The Caravan*, settembre 2024.

MEDDA-WINDISCHER R., *Nuove minoranze. Immigrazione tra diversità culturale e coesione sociale*, Cedam, Milano, 2010.

MEDDA-WINDISCHER R., *Old and new minorities: reconciling diversity and cohesion. A Human Rights Model for Minority Integration*, Nomos, Baden-Baden, 2009.

MEER N., MODOOD T., ZAPATA-BARRERO R., *Multiculturalism and Interculturalism: Debating the Dividing Lines*, Edinburgh University Press, febbraio 2016.

MEER O., *I rom d'Ungheria fra legge e realtà*, in *Le Monde Diplomatique*, novembre 1999.

MEREGALLI A. *Quale lingua per la nazione? Profilo storico del norvegese*, in *Quaderni del Premio Letterario Giuseppe Acerbi, Letteratura Norvegese*, a cura di S. Cappellari e G. Colombo, n. 18, 2018.

MOISÉ G., *Capire i Balcani orientali, Bulgaria, Romania, Moldova: dal 1989 ai giorni nostri*, Bottega Errante Edizioni, maggio 2023.

MUTAFIAN C., *Metz Yeghérn. Breve storia del genocidio degli armeni*, goWare & Edizioni Guerini e Associati, 2018.

NARDOCCI C., *Esiste un diritto individuale alla scelta della propria etnia? A margine di Corte europea dei diritti dell'uomo, Tasev c. North Macedonia*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, novembre 2019.

NARDOCCI C., *Prime note in tema di sovranità, rappresentanza politica e multiculturalismo: tra nuove forme di cittadinanza e 'diritti' di autogoverno*, in *Federalismi.it - Rivista di Diritto Pubblico italiano, comparato, europeo, Focus Human Rights*, n. 3/2018.

LARICCIA S., *I problemi della tutela delle minoranze nell'Unione europea*, in *I costituzionalisti e l'Europa*, a cura di S. Panunzio, Milano, 2002.

LOCCI E., *L'Islam di Stato. La figura di Necmettin Erbakan nella Turchia contemporanea*, in *Diacronie*, n. 17, 1, documento 10, 2014.

PALERMO F., *Internazionalizzazione del diritto costituzionale e costituzionalizzazione del diritto internazionale delle differenze*, in *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP*, 2009.

PALERMO F., *La Corte "applica" il Titolo V alle minoranze linguistiche e chiude alle Regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3, Giuffrè Editore, Milano, 2009.

PALERMO F., *La rappresentanza politica delle minoranze linguistiche e nazionali in Europa*, in *La rappresentanza delle minoranze linguistiche*, a cura di R. Toniatti, Università degli Studi di Trento, Facoltà di Giurisprudenza, 2023.

PALERMO F., *Le sfide del diritto delle minoranze in ambito internazionale e il ruolo dell'UE, con particolare riferimento all'iniziativa Minority Safepack*, in *Le minoranze linguistiche nell'Unione Europea, le prospettive di nuovi strumenti di tutela e promozione*, a cura di R. Toniatti, giugno 2019.

PALERMO F., WOELK J., *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova, 2021.

PALICI DI SUNI PRAT E., *Intorno alle minoranze*, Giappichelli, Torino, 2002. Praduroux S., Luci e ombre sulla tutela delle minoranze nell'Europa dei diritti. Riflessioni a margine di alcune sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, in *Diritto Pubblico Europeo*, Rassegna Online, v. 23, n. 1 speciale, 2024.

PALICI DI SUNI PRAT E., *La disciplina di tutela delle minoranze linguistiche tra Corte e legislatore: osservazione a Sent. (25 ottobre) 29 ottobre 1999 n. 406.*, in *Giurisprudenza costituzionale*, volume 44, fascicolo 5, 1999.

PALICI DI SUNI PRAT E., *La tutela delle minoranze linguistiche tra Stato e regioni: un ritorno al passato?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3, Giuffrè Editore, Milano, 2009.

PASSAGLIA P., *Appunto sulla tutela delle minoranze nazionali ai sensi della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali (Strasburgo, 1° febbraio 1995)*, in *Corte Costituzionale*, Servizio Studi, Area di diritto comparato, Comp. 228, febbraio 2018.

PASSER J., *Did You Know That There Is the Universal Declaration on Cultural Diversity? And Why You Should Care?*, in *International In-House Counsel Journal* 13, n. 53, 2020.

PETRILLO P., *Unesco, approvata la Convenzione sulla protezione e la promozione delle diversità culturali*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, *Cronache costituzionali all'estero*, novembre 2005.

PIERGIGLI V., *La tutela delle minoranze linguistiche storiche nell'ordinamento italiano tra principi consolidati e nuove (restrittive) tendenze della giurisprudenza costituzionale*, in Rivista AIC, 2010.

PIERGIGLI V., *La valorizzazione delle identità minoritarie e della diversità culturale nelle Costituzioni africane vigenti*, in Federalismi.it - Rivista di Diritto Pubblico italiano, comparato, europeo, Focus Africa n. 0, 2013.

PIERGIGLI V., *Lingue e minoranze: tra eguaglianza, identità e integrazione*, in Rivista AIC n. 1, 2020.

PIERGIGLI V., *Lingue minoritarie e identità culturali*, Giuffrè Editore, Milano, 2001.

PIERGIGLI V., *Rileggendo l'opera di Alessandro Pizzorusso sulle minoranze linguistiche: le "nuove minoranze" tra identità e integrazione*, in NOMOS, Le attualità nel diritto, n. 1, 2019.

PIZZORUSSO A., *Commento all'articolo 6*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975.

PIZZORUSSO A., *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Giuffrè Editore, Milano, 1967.

PIZZORUSSO A., *Minoranze e Maggioranze*, Einaudi Editore, Torino, 1993.

PHILLIPS A., *Commentary of the Preamble of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, in *The Framework Convention for the Protection of National Minorities: A Commentary*, a cura di R. Hofmann, T. H. Malloy e D. Rein, Brill | Nijhof, febbraio 2018.

PRADUROUX S., *Luci e ombre sulla tutela delle minoranze nell'Europa dei diritti. Riflessioni a margine di alcune sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Diritto Pubblico Europeo, Rassegna Online*, v. 23, n. 1 speciale, 2024.

POGGESCHI G., *La "Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali" dell'Unesco entra a far parte del corpus legislativo italiano. Una novità nel panorama degli strumenti giuridici internazionali?*, in *Aedon - Rivista di arti e diritto online*, n. 2, settembre 2007.

RONZITTI N., *Introduzione al Diritto Internazionale*, terza edizione, Giappichelli Editore, Torino, 2009.

SACCO G.A., *La tutela collettiva delle minoranze linguistiche*, in *Diritto Costituzionale, Rivista Quadrimestrale* n. 2/2021, Franco Angeli, Milano, 2021.

SCALIA G.M., *La Carta europea delle lingue regionali o minoritarie*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, vol. 72, n. 3, luglio-settembre 2005.

SIMONIELLO M., *L'integrazione nella diversità: lo spazio possibile (e necessario) delle lingue di origine degli stranieri residenti nella politica linguistica dell'Unione Europea*, in *De Europa*, v. 6, n. 1, 2023.

SORNICOLA R., *Alcuni aspetti sociolinguistici del transnazionalismo: il ruolo della scuola nelle "politiche dell'appartenenza"*, in *Lingue e Diritti* II. *Lingua come fattore di integrazione politica e sociale. Minoranze storiche e nuove minoranze*, a cura di P. Caretti e A. Cardone, Atti del congresso, Accademia della Crusca, Firenze, novembre 2013.

STRADELLA E., *La tutela delle minoranze linguistiche storiche tra Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale, n. 5, ottobre 2009.

SWART M., *The Constitutionalisation of Diversity: An Examination of Language Rights in South Africa after the Mikro Case*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, v. 68, 2008.

TESSER L.M., *The Impact of the Post-Cold War European Minority Rights Regime on Inter-Ethnic Relations in Estonia and Latvia*, in *Archive of European Integration*, 2005.

TONIATTI R., *La tutela delle minoranze linguistiche nell'ordinamento dell'Unione Europea: un work in progress*, in *Le minoranze linguistiche nell'Unione Europea, le prospettive di nuovi strumenti di tutela e promozione*, a cura di R. Toniatti, giugno 2019.

TONIATTI R., *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, in *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, a cura di T. Bonazzi e M. Dunne, il Mulino, Bologna, 1994.

TONIATTI R., *Statuto regionale e autonomia speciale provinciale: la specialità nella specialità del Trentino-Alto Adige/Südtirol*, in *La specialità nella specialità*, Quaderni della facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento, v. 61, 2022.

TORRE A., *La Repubblica Moldova e La Guerra, Tra Russia Ed Europa*, in *Critica sociale* n. 2, marzo/aprile 2023.

TOSI D.E., *L'Unione europea e la questione linguistica a dieci anni dal Trattato di Lisbona: ancora in cerca della stella polare*, in *Federalismi.it - Rivista di Diritto Pubblico italiano, comparato, europeo*, n. 19, 2020, p. 107.

TOSO F., *La L.N. 482 tra auspici di salvaguardia ed esigenze di riforma. Qualche considerazione sul fallimento della tutela delle minoranze linguistiche in Italia*, in *Lingue e Diritti II. Lingua come fattore di integrazione politica e sociale. Minoranze storiche e nuove minoranze*, a cura di P. Caretti e A. Cardone, Atti del congresso, Accademia della Crusca, Firenze, novembre 2013.

TREMUL M., *Nuovi strumenti di protezione delle minoranze linguistiche nell'Unione Europea: le aspettative della Comunità Nazionale Italiana in Slovenia e Croazia*, in *Le minoranze linguistiche nell'Unione Europea, le prospettive di nuovi strumenti di tutela e promozione*, a cura di R. Toniatti, giugno 2019.

RABANUS S., *Rappresentazione cartografica del multilinguismo: dalle valli ladine all'Ucraina orientale*, in *Confini nelle lingue e tra le lingue Atti del LV Congresso Internazionale di Studi della Società di Linguistica Italiana* (Bressanone, 8-10 settembre 2022), a cura di S. Dal Negro e D. Mereu, Milano, 2023.

RUIZ VIEYTEZ E. J., *The History of Legal Protection of Minorities in Europe (XVIIth-XXth Centuries)*, University of Derby, 1999.

RUMYANTSEV O., *Le minoranze nazionali e i gruppi etnici in Ucraina come parte della questione linguistico-identitaria*, in *Balcania et Slavia*, v. 2, n. 1, giugno 2022.

WALZER M., *Pluralism: a political perspective*, in *The Rights of Minority Cultures, Forms of Cultural Pluralism*, a cura di W. Kymlicka, Oxford University Press, settembre 1995.

WEBER M., *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, University of California Press, Oakland, 1978.

SITOGRAFIA

www.coe.int (consultato il 21 marzo 2024).

<https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-minority-issues/international-standards> (consultato il 21 marzo 2024).

https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/Internet_Comp_228_minoranze.pdf (consultato il 21 marzo 2024).

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=C_DL-AD\(2007\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=C_DL-AD(2007)001-e) (consultato il 21 marzo 2024).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020IP0370&from=FI> (consultato il 2 aprile 2024).

<https://iris.unipa.it/retrieve/handle/10447/329541/648911/minoranze%20pdf.pdf> (consultato il 7 aprile 2024).

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/751273/IPOL_STU\(2023\)751273_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/751273/IPOL_STU(2023)751273_EN.pdf) (consultato il 13 luglio 2024).

<http://minority-safepack.eu> (consultato il 14 luglio 2024).

<https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2009724-om-nationella-minoriteter-och-sfs-2009-724/> (consultato il 16 luglio 2024).

https://sweden.se/life/equality/national-minorities-in-sweden?_x_tr_hist=true (consultato il 20 luglio 2024).

<https://www.levandehistoria.se/english/learn-and-teach/summary-of-the-study-antisemitism-in-sweden> (consultato il 20 luglio 2024).

<https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/2021-05-21-42> (consultato il 22 luglio 2024).

https://european-language-equality.eu/wp-content/uploads/2022/06/ELE_Deliverable_D1_38_Language_Reports_nordic_languages_-2.pdf (consultato il 22 luglio 2024).

<https://rm.coe.int/6th-sr-austria-en/1680b14058> (consultato il 28 agosto 2024).

<https://minorityrights.org/country/austria/> (consultato il 28 agosto 2024).

[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2023\)751273](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2023)751273) (consultato il 28 agosto 2024).

<https://www.coe.int/it/web/european-charter-regional-or-minority-languages/promuovere-la-ratifica-in-francia> (consultato il 28 agosto 2024).

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-004408_EN.html (consultato il 29 agosto 2024).

<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatyenum=148> (consultato il 30 agosto 2024).

<https://rivistaetnie.com/carta-europea-per-le-lingue-minoritarie-applicazione-in-germania-55912/> (consultato il 30 agosto 2024).

<https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/it> (consultato il 31 agosto 2024).

<https://rm.coe.int/netherlandsecrml7-en/1680aa8930> (consultato il 1° settembre 2024).

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/751273/IPOL_STU\(2023\)751273_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/751273/IPOL_STU(2023)751273_EN.pdf) (consultato il 1° settembre 2024).

[https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:\[%2209000016809500ff%22\],\[%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:[%2209000016809500ff%22],[%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]}) (consultato il 2 settembre 2024).

<https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list?module=declarations-by-treaty&numSte=148&codeNature=10&codePays=POL> (consultato il 4 settembre 2024).

<https://www.coe.int/it/web/portal/-/poland-more-efforts-needed-for-regional-or-minority-language-use> (consultato il 7 settembre 2024).

<https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/poland/population-demographic-situation-languages-and-religions> (consultato il 14 settembre 2024).

https://migrant-integration.ec.europa.eu/library-document/law-no-12011-education_en (consultato il 14 settembre 2024).

<https://rm.coe.int/5th-op-romania-en/1680ac3917> (consultato il 14 settembre 2024).

<https://minorityrights.org/country/romania/> (consultato il 24 settembre 2024).

<https://www.balcanicaucaso.org/Divulgazione/Rassegna-stampa/Archivio-2014-Rassegna-Stampa/Articolo-del-corrispondente-di-OBC-Danilo-Elia-I-sogni-europei-di-Chisinau-su-Missioni-Consolata-01-10-2014/I-sogni-europei-di-Chisinau-PDF> (consultato il 24 settembre 2024).

<https://statistica.gov.md/ro> (consultato il 24 settembre 2024).

https://www.osce.org/files/f/documents/5/3/505312_0.pdf (consultato il 24 settembre 2024).

<https://rm.coe.int/eng-fifth-opinion-on-moldova-of-the-coe-advisory-committee-on-the-fram/1680b17cc9> (consultato il 24 settembre 2024).

https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=142653&lang=ro (consultato il 24 settembre 2024).

https://presedinte.md/app/webroot/Constitutia_RM/Constitutia_RM_RO.pdf (consultato il 25 settembre 2024).

<https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list?module=declarations-by-treaty&numSte=148&codeNature=10&codePays=U> (consultato il 25 settembre 2024).

https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2017/06/Ukraina_ang_010117.pdf (consultato il 26 settembre 2024).

https://ratinggroup.ua/en/research/ukraine/language_issue_in_ukraine_march_19th_2022.html (consultato il 26 settembre 2024).

https://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/Legislation_Constitutional-Law-on-the-Rights-NM.pdf (consultato il 27 settembre 2024).

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2001\)069-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2001)069-e) (consultato il 27 settembre 2024).

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/demo_gind_custom_12532852/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=f4e55477-525a-41d4-acee-f63b529ddfcc (consultato il 28 settembre 2024).

<http://protezioneinternazionale.giur.uniroma3.it/wp-content/uploads/2021/10/Rapporto-COI-Croazia-27-luglio-2021.pdf> (consultato il 28 settembre 2024).

https://archivio.pubblica.istruzione.it/news/minoranze_linguistiche/index.shtml (consultato il 29 settembre 2024).

<https://www.miur.gov.it/lingue-di-minoranza-in-italia> (consultato il 29 settembre 2024).

<https://www.affariregionali.it/attivita/aree-tematiche/temi/tutela-delle-minoranze-linguistiche-storiche/> (consultato il 29 settembre 2024).

<https://www.consiglio.provincia.tn.it/leggi-e-archivi/codice-provinciale/Pages/legge.aspx?uid=391> (consultato il 29 settembre 2024).

<https://www.regione.taa.it/Documenti/Documenti-tecnici-di-supporto/Accordo-Degasperi-Gruber#> (consultato il 29 settembre 2024).

<https://www.interno.gov.it/it/temi/cittadinanza-e-altri-diritti-civili/minoranze> (consultato il 29 settembre 2024).

https://www.comune.oulx.to.it/patois/doc_patois/0701.pdf (consultato il 29 settembre 2024).

<https://live.european-language-grid.eu/ncc/ncc-slovenia> (consultato il 30 settembre 2024).

https://fotogalerija.dz-rs.si/datoteke/Publikacije/Nastajanje_slovenske_ustave/2011-3ita_Zepna_Ustava_RS.pdf (consultato il 30 settembre 2024).

https://www.coe.int/it/web/european-charter-regional-or-minority-languages/news/-/asset_publisher/t9sWxmY5eZkv/content/minority-languages-in-slovenia-progress-on-german-and-italian-welcomed-renewed-recommendation-to-recognise-croatian-german-and-serbian (consultato il 30 settembre 2024).

<https://rm.coe.int/slovenia-evaluation-by-the-committee-of-experts-of-the-implementation-/1680a31b80> (consultato il 30 settembre 2024).

<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=declarations-by-treaty&numSte=148&codeNature=10&codePays=SPA> (consultato il 30 settembre 2024).

https://dretssocials.gencat.cat/web/.content/JOVENTUT_observatori_cat_ala_de_la_joventut/documents/arxiu/enquesta_joventut/EJC22/EJC22_Resultats_estadistics.pdf (consultato il 9 ottobre 2024).

<https://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/index.html> (consultato il 9 ottobre 2024).

<https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=37737> (consultato il 13 ottobre 2024).

<https://rusi.org/publication/crime-france-deny-armenian-genocide-pourquoi> (consultato il 14 ottobre 2024).

https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/site_italien/constitution_italien.pdf (consultato il 14 ottobre 2024).

<https://www.oasiscenter.eu/it/chi-sono-i-musulmani-in-bulgaria> (consultato il 14 ottobre 2024).

<http://licodu.cois.it/wp-content/uploads/2013/10/costituzione-ungheria-2011-it.pdf> (consultato il 15 ottobre 2024).

https://www.regione.taa.it/content/download/34421/1348589/file/STATUTO_SONDERSTATUT.pdf (consultato il 16 ottobre 2024).

https://fotogalerija.dz-rs.si/datoteke/Publikacije/Nastajanje_slovenske_ustave/2011-3ita_Zepna_Ustava_RS.pdf (consultato il 17 ottobre 2024).

<https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/it> (consultato il 18 ottobre 2024).

https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/materiali/normativa/file/costituzionebelgio.html (consultato il 18 ottobre 2024).

https://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/CONST_TRD.pdf#page=63 (consultato il 17 ottobre 2024).

https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/itn.pdf (consultato il 17 ottobre 2024).

<https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights> (consultato il 17 ottobre 2024).

https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/documenti/Convenzione_diritti_infanzia_adolescenza_autorita.pdf (consultato il 18 ottobre 2024).

https://unipd-centrodirittumani.it/it/strumenti_internazionali/Dichiarazione-sui-diritti-delle-persone-appartenenti-alle-minoranze-nazionali-o-etniche-religiose-e-linguistiche-1992/22 (consultato il 18 ottobre 2024).

<https://rm.coe.int/168007c095> (consultato il 19 ottobre 2024).

<https://rm.coe.int/168007cdd0> (consultato il 19 ottobre 2024).

https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf (consultato il 19 ottobre 2024).

[https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/142/la-politica-linguistica#:~:text=La%20Carta%20dei%20diritti%20fondamentali,diversità%20linguistica%20\(articolo%2022\)](https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/142/la-politica-linguistica#:~:text=La%20Carta%20dei%20diritti%20fondamentali,diversità%20linguistica%20(articolo%2022)) (consultato il 19 ottobre 2024).

<https://www.boe.es/buscar/pdf/1978/BOE-A-1978-40003-consolidado.pdf> (consultato il 19 ottobre 2024).

<https://legislative.gov.in/constitution-of-india/> (consultato il 19 ottobre 2024).

<https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/o-3.01/> (consultato il 19 ottobre 2024).

<https://www.uottawa.ca/about-us/official-languages-bilingualism-institute/clmc/linguistic-history/historic-documents/official-languages-act-1969> (consultato il 19 ottobre 2024).

<https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione> (consultato il 19 ottobre 2024).

<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1999;482> (consultato il 19 ottobre 2024).

https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=17716&content=&content_author= (consultato il 19 ottobre 2024).

<https://assets.survivalinternational.org/documents/700/testo-convenzione-ilo169-survival.pdf> (consultato il 19 ottobre 2024).

<https://unesco.cultura.gov.it/pdf/ConvenzionesullaDiversitadelleEspressioniCulturali2005-ITA.pdf> (consultato il 19 ottobre 2024).

<https://www.osce.org/it> (consultato il 19 ottobre 2024).

<https://www.osce.org/it/institutions-and-structures> (consultato il 19 ottobre 2024).

<https://rm.coe.int/fcnm-leaflet-it-version-final/1680a42589> (consultato il 19 ottobre 2024).

<https://archivio.pubblica.istruzione.it/argomenti/portfolio/quadro.shtml> (consultato il 19 ottobre 2024).

<https://rm.coe.int/16806acc1b> (consultato il 20 ottobre 2024).

https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ita (consultato il 21 ottobre 2024).

<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59154> (consultato il 21 ottobre 2024).

[https://www.boe.es/eli/es/rd/1889/07/24/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/rd/1889/07/24/(1)/con) (consultato il 22 ottobre 2024).

<https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2015/10/30/8/con> (consultato il 23 ottobre 2024).

<https://hudoc.echr.coe.int/tkp197/view.asp?i=001-96100> (consultato il 23 ottobre 2024).

<https://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=002-2723> (consultato il 23 ottobre 2024).

https://www.culturalpolicies.net/wp-content/uploads/2019/10/ECHR_Research_report_cultural_rights_ENG.pdf (consultato il 23 ottobre 2024).

https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ita (consultato il 23 ottobre 2024).

<https://hudoc.echr.coe.int/tur?i=001-82030> (consultato il 23 ottobre 2024).

https://scuolaitaatenesteri.it/news/dalla_scuola/2022/10/oxi-day/ (consultato il 23 ottobre 2024).

<https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-58011> (consultato il 23 ottobre 2024).

https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/guida_cedu_articol_o2_protocollo1.pdf (consultato il 23 ottobre 2024).

<https://www.lawpluralism.unimib.it/oggetti/174-ponomaryovi-c-bulgaria-n-5335-05-corte-edu-quarta-sezione-28-novembre-2011> (consultato il 23 ottobre 2024).

<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-105295> (consultato il 23 ottobre 2024).

<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-83256> (consultato il 23 ottobre 2024).

<https://likumi.lv/ta/id/35261-saeimas-velesanu-likums> (consultato il 23 ottobre 2024).

<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60417> (consultato il 24 ottobre 2024).

https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/guida_cedu_articol_o3_protocollo1.pdf (consultato il 24 ottobre 2024).

<https://www.coe.int/it/web/portal/-/experts-concerned-about-reduction-of-minority-languages-use-and-learning-in-latvia> (consultato il 25 ottobre 2024).

<https://www.ohr.int/ohr-dept/legal/laws-of-bih/pdf/001%20-%20Constitutions/BH/BH%20CONSTITUTION%20.pdf> (consultato il 26 ottobre 2024).

https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e3045ec9-f2fc-45c8-a97f-58a2d9b9945a_en?filename=SWD_2023_691%20Bosnia%20and%20Herzegovina%20report.pdf (consultato il 28 ottobre 2024).

<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-192985> (consultato il 29 ottobre 2024).

https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/court-justice-european-union-cjeu_it (consultato il 30 ottobre 2024).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61984CJ0137> (consultato il 30 ottobre 2024).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61996CJ0274> (consultato il 30 ottobre 2024).

https://www.regione.taa.it/content/download/34421/1348589/file/STATUTO_SONDERSTATUT.pdf (consultato il 30 ottobre 2024).

https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bfl40bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF (consultato il 30 ottobre 2024).

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:it:PDF> (consultato il 30 ottobre 2024).

<https://www.governo.it/it/costituzione-italiana/principi-fondamentali/2839> (consultato il 30 ottobre 2024).

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1982&numero=28> (consultato il 30 ottobre 2024).

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/759603/EP_RS_STU\(2024\)759603_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/759603/EP_RS_STU(2024)759603_IT.pdf) (consultato il 30 ottobre 2024).

<https://giurcost.org/decisioni/2009/0159s-09.html> (consultato il 30 ottobre 2024).

<https://lexview-int.regione.fvg.it/FontiNormative/xml/XmlLex.aspx?anno=2007&legge=29&id=&fx=lex&ci=0&lang=multi&idx=ctrl1> (consultato il 30 ottobre 2024).

<https://giurcost.org/decisioni/2009/0159s-09.html> (consultato il 30 ottobre 2024).

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2018&numero=81> (consultato il 30 ottobre 2024).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0377&rid=1> (consultato il 7 novembre 2024).

<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:1998-07-25;286> (consultato il 7 novembre 2024).

<https://rm.coe.int/16800c108d> (consultato il 7 novembre 2024).

<https://www.osce.org/files/f/documents/0/9/96883.pdf> (consultato il 7 novembre 2024).

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806a8fe8> (consultato il 7 novembre 2024).

<https://www.refworld.org/legal/general/hrc/1994/en/26900> (consultato il 9 novembre 2024).

<https://rm.coe.int/168047e179> (consultato il 9 novembre 2024).

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2011&numero=88> (consultato il 9 novembre 2024).

http://www.orioles.it/materiali/documento_min.pdf (consultato il 9 novembre 2024).

<https://www.epicentro.iss.it/migranti/dossier-statistico-immigrazione-2019> (consultato il 9 novembre 2024).

<https://www.ilpost.it/2024/05/14/nuovo-patto-migrazione-asilo-unione-europea-approvato/> (consultato il 10 novembre 2024).

<https://www.amnesty.it/patto-ue-su-migrazione-e-asilo-aumenta-il-rischio-di-violazioni-dei-diritti-umani/> (consultato il 10 novembre 2024).

<https://www.percambiarelordinellocose.eu/wp-content/uploads/2024/03/lettera-aperta-parlamentari-europa.pdf> (consultato il 10 novembre 2024).

<https://picum.org/blog/81-civil-society-organisations-call-on-meps-to-vote-down-harmful-eu-migration-pact/> (consultato il 10 novembre 2024).

<https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/dublin-ii-regulation.html> (consultato il 10 novembre 2024).

https://webboh-lab.it/wp-content/uploads/2024/06/Giovani-e-L_Europa-che-vorrei_WB.pdf (consultato il 11 novembre 2024).

RINGRAZIAMENTI