



## **RILEGGENDO L'OPERA DI ALESSANDRO PIZZORUSSO SULLE MINORANZE LINGUISTICHE: LE "NUOVE MINORANZE" TRA IDENTITÀ E INTEGRAZIONE\* \*\***

di Valeria Piergigli \*\*

SOMMARIO: 1. Premessa; 2. La fluidità (ed adattabilità) del concetto di minoranza linguistica; 3. L'applicabilità della definizione di minoranza alle comunità formate da non-cittadini; 4. La tutela delle "nuove minoranze": tra salvaguardia della identità e bisogno di integrazione; 5. Nell'art. 6 Cost. c'è spazio per le "nuove minoranze"?; 6. Conclusioni: l'insegnamento di Alessandro Pizzorusso per affrontare le prossime sfide.

### **1. Premessa**

**L**e riflessioni che Alessandro Pizzorusso ha riservato – con passione, profusione instancabile e praticamente senza soluzione di continuità – per le problematiche relative alla condizione giuridica delle minoranze linguistiche, sia nell'ordinamento italiano che nel diritto comparato, costituiscono ancora oggi per gli studiosi una eredità preziosa e una fonte pressoché inesauribile di stimolanti motivi di indagine, oltre che di suggestioni inaspettate. Inaspettate, se si considera che il primo scritto sul tema risale addirittura all'inizio degli anni Sessanta del secolo scorso<sup>1</sup>. Seguivano tra gli altri, nella ricchissima produzione scientifica, l'opera *Le minoranze nel diritto pubblico interno* (Giuffrè, Milano, 1967), il commento all'*Articolo 6 della Costituzione* nel Commentario della Costituzione curato da G. Branca (Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975), la voce *Minoranze etnico-linguistiche* pubblicata nell'Enciclopedia del diritto (vol. XXVI, Giuffrè, Milano, 1976), il libro *Il pluralismo linguistico in Italia tra Stato nazionale e autonomie regionali* (Pacini ed., Pisa, 1975), fino al più recente volume *Minoranze e maggioranze* (Einaudi, Torino, 1993) la cui rilettura è al centro degli interventi della giornata odierna in ricordo del Maestro.

\* Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

\*\* Testo della Relazione presentata al Convegno "Ricordando Alessandro Pizzorusso. Minoranze e maggioranze", Pisa, 14 dicembre 2018, i cui Atti sono in corso di pubblicazione.

\*\* Professore ordinario di Diritto pubblico comparato nella Università Roma Tre.

<sup>1</sup> Il riferimento è ad A. Pizzorusso, *Competenza legislativa in materia di uso della lingua in Alto Adige ed altri problemi costituzionali*, in *Giur. it.*, I, 1/1961, pp. 862-872.

Ebbene, questi scritti si rivelano di straordinaria attualità non soltanto se concentriamo l'attenzione sulle minoranze linguistiche tradizionalmente intese, cioè quelle autoctone, storiche o di antico insediamento, ma anche se volgiamo lo sguardo verso le c.d. nuove minoranze, ossia le comunità composte da immigrati provenienti, generalmente per ragioni economiche, da paesi esterni all'Unione europea e stabilmente stanziati nei nostri territori, comunità formatesi in epoca relativamente recente a seguito degli ingenti flussi migratori degli ultimi decenni e ormai giunte alle seconde e terze generazioni. Si tratta di un fenomeno inimmaginabile, almeno nella complessità e nelle dimensioni attuali, negli anni in cui Pizzorusso scriveva su questi temi. E, tuttavia, si possono cogliere nitidamente, fin dalle sue prime opere, alcune importanti intuizioni che confermano la possibilità e forse anche l'opportunità – che sarebbe stata avanzata tra l'altro in sede internazionale a partire dalla metà degli anni Novanta – di estendere, con i dovuti adattamenti, alcune delle categorie individuate per le minoranze linguistiche autoctone ad altri gruppi sociali, anch'essi culturalmente connotati e differenziati rispetto alla popolazione maggioritaria, come sono appunto le formazioni sociali composte da immigrati extra-UE.

Si tratta peraltro di intuizioni che, oltre ad evidenziare la modernità del pensiero di Pizzorusso, la sua sensibilità e lungimiranza di studioso, offrono stimoli sufficienti per provare a ragionare sulla attualità di quel Principio fondamentale della nostra Costituzione, l'articolo 6, al quale si sono rivolti i contributi sopra richiamati, accanto in verità a numerosi altri che sarebbe impossibile citare in questa sede<sup>2</sup>.

Gli spunti che si possono trarre dagli scritti di Alessandro Pizzorusso e che ritengo rilevanti nella prospettiva di una loro applicazione allo statuto giuridico delle “nuove minoranze” sono essenzialmente i seguenti. In primo luogo, come insegna Pizzorusso, il concetto di minoranza è non solo relativo<sup>3</sup> (una minoranza è tale rispetto a uno o più gruppi maggioritari), ma anche fluido, in divenire, liquido e dunque suscettibile di aperture e possibili inclusioni. In secondo luogo, le minoranze linguistiche non sono quelle formate esclusivamente da “cittadini” dello Stato di soggiorno, cioè il requisito della cittadinanza non è indispensabile per poter evocare la nozione di minoranza linguistica. Infine, Pizzorusso sottolinea la necessità che gli stati, nell'approccio alla tutela minoritaria, non trascurino i gruppi sociali formati dagli immigrati e dalle loro famiglie, suggerendo di riconoscere ai componenti di questi gruppi taluni dei diritti garantiti ai membri delle minoranze linguistiche storiche o autoctone. I tre aspetti, ora enunciati, sono intimamente connessi e si compenetrano a vicenda, consentendo di mettere in luce un profilo dell'opera di Alessandro Pizzorusso forse poco indagato, in quanto non di immediata evidenza, eppure ben presente nella fitta trama dei lavori da Lui dedicati alle minoranze linguistiche.

<sup>2</sup> Per cui si rinvia a: *Bibliografia ragionata degli scritti di Alessandro Pizzorusso, a cura degli Allievi*, Giappichelli, Torino, 2005.

<sup>3</sup> Sulla relatività del concetto di minoranza, v. R. Toniatti, *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparate*, in T. Bonazzi, M. Dunne (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologna il Mulino, 1994, p. 279 ss.

## 2. La fluidità (ed adattabilità) del concetto di minoranza linguistica

La nozione di minoranza linguistica è fluida e cangiante, perché legata al dipanarsi di vicende storiche, istituzionali e politiche, ai cambiamenti dei confini nazionali, ai mutamenti del tessuto sociale e demografico all'interno dei singoli stati, alla evoluzione della cultura di ciascun paese, all'atteggiamento degli stessi gruppi minoritari e alle relazioni che la maggioranza intrattiene con essi. In quanto sensibile alle multiformi dinamiche della realtà sociale, politica, culturale ed economica, quella nozione è anche adattabile a nuove esigenze e capace di includere situazioni originariamente e astrattamente non previste.

È noto che nel diritto internazionale non esiste, né è mai esistita una definizione unanimemente condivisa di minoranza (nazionale, etnica, linguistica, religiosa), sebbene un gran numero di strumenti, sia di *hard-law* che di *soft-law*, si rivolga oggi alla protezione dei diritti degli appartenenti alle minoranze. Si pensi all'art. 27 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966, unica previsione dotata di forza cogente a livello mondiale per la tutela delle minoranze, la quale dispone che i membri delle minoranze etniche, religiose o linguistiche «non possono essere privati del diritto di avere, in comune con gli altri membri del loro gruppo, la loro propria vita culturale, di praticare o professare la loro propria religione e di impiegare la loro propria lingua». Documenti internazionali più recenti, come la Dichiarazione della Assemblea generale dell'ONU sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali, etniche, religiose o linguistiche del 1992 o la Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali adottata dal Consiglio d'Europa nel 1995, si sono deliberatamente astenuti da intenti definitivi, per lasciare alle parti contraenti la più ampia facoltà di individuazione e riconoscimento delle rispettive situazioni minoritarie.

Pizzorusso ha proposto una nozione aperta di minoranza: «Per minoranza in senso giuridico si intende una frazione del popolo [in quanto elemento personale dello Stato] la quale costituisce un gruppo sociale, posto in condizioni di inferiorità nell'ambito della comunità statale, i cui membri, legati allo stato dal rapporto di cittadinanza (*o eccezionalmente da quello di sudditanza, di stabile residenza, etc.*), ricevono dall'ordinamento giuridico di esso un trattamento particolare diretto ad eliminare la situazione minoritaria ovvero ad istituzionalizzarla e disciplinarla nell'ambito dello stato stesso» (corsivo aggiunto)<sup>4</sup>.

La definizione ricorda da vicino quella che sarebbe stata indicata, un decennio più tardi, da Francesco Capotorti, in qualità di relatore speciale della sottocommissione ONU per la lotta contro le misure discriminatorie e la protezione delle minoranze, secondo cui la minoranza è «... un gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione di uno Stato, in posizione non dominante, i cui membri – *essendo cittadini dello Stato* – posseggono caratteristiche etniche, religiose o linguistiche che differiscono da quelle del resto della popolazione e mostrano, quanto meno implicitamente, un senso di solidarietà inteso a preservare le loro culture, tradizioni, religioni, lingue»<sup>5</sup> (corsivo aggiunto).

Descrizioni, quelle appena riprodotte, che sembrano in parte sovrapporsi e in parte integrarsi reciprocamente, con l'unica rilevante differenza che lo *status* di cittadinanza, se per Capotorti è

<sup>4</sup> A. Pizzorusso, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Giuffrè, Milano, 1967, p. 193.

<sup>5</sup> F. Capotorti, *Study on Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, New York, 1979, § 568.

imprescindibile, per Pizzorusso può, sia pure eccezionalmente, mancare ed essere sostituito da quello della “stabile residenza” delle persone appartenenti a minoranze nello Stato ospite. Una felice intuizione questa, che avrebbe ricevuto conferma negli studi successivi del Maestro, oltre che nel diritto internazionale. In Europa, i legislatori nazionali, con l'intensificarsi dei flussi migratori da paesi terzi soprattutto a partire dagli anni Ottanta, cominceranno a porsi il problema di dover allargare la platea dei destinatari delle misure di tutela minoritaria e di gestire l'integrazione degli stranieri che regolarmente soggiornano nei territori di accoglienza, sebbene il percorso su questo fronte resti ancora per molti versi incompiuto e sempre aperto a nuove sfide, come si cercherà di mettere in luce più avanti.

### 3. L'applicabilità della definizione di minoranza alle comunità formate da non-cittadini

La definizione suggerita da Pizzorusso parrebbe dunque applicabile anche alle comunità formate da non-cittadini. Nel libro del 1967, Egli distingue tra minoranze e gruppi stranieri, affermando che la situazione dei secondi si differenzia da quella dei membri delle minoranze per varie ragioni: gli stranieri sono normalmente esclusi dal godimento dei diritti politici, né aspirano ad esercitarli; gli stranieri beneficiano abitualmente della protezione dello Stato di cui sono cittadini, mentre i membri delle minoranze di solito non ricevono una protezione da parte di uno Stato diverso da quello in cui risiedono (c.d. stato-patria o *kin-state*); i membri delle minoranze, in quanto cittadini, sono tenuti al rispetto del dovere di lealtà nei confronti dello Stato, mentre dagli stranieri si pretende l'osservanza di un più limitato compendio di doveri (ad es. il dovere fiscale); le norme sugli stranieri riguardano generalmente gli individui che vengono a trovarsi in contatto con l'ordinamento giuridico dello Stato (es. diritto internazionale privato) e non i gruppi. Ora, a parte che alcuni di questi elementi potrebbero oggi essere rivisti alla luce dei flussi migratori e della evoluzione del diritto sia internazionale che interno – con riferimento quanto meno agli stranieri regolarmente soggiornanti che vivono e lavorano stabilmente sul territorio dello Stato di accoglienza, dove eventualmente hanno creato o ricongiunto un nucleo familiare – lo stesso Pizzorusso rileva che, al di là di alcune differenze tra minoranze e gruppi stranieri che impongono un diverso trattamento giuridico, «tuttavia» vi è un «certo numero di situazioni in cui questa contrapposizione può risultare meno netta, in quanto l'ordinamento statale si trova a disciplinare rapporti relativi a *stranieri i quali* non operano isolatamente, ma *formano un gruppo sociologicamente riconoscibile come tale*»<sup>6</sup> (corsivo aggiunto).

Pizzorusso riferisce, a questo proposito, di fenomeni piuttosto risalenti – se li guardiamo con gli occhi della contemporaneità – come il caso dei prigionieri di guerra o le ipotesi conseguenti alla occupazione bellica di territori nemici, alla colonizzazione e allo sfruttamento economico di terre e popolazioni in diverse aree del pianeta nei secoli passati, tutte situazioni che variamente hanno concorso alla formazione di collettività minoritarie, ma cita anche – per analogia – la condizione dei lavoratori migranti, distinguendo tra emigrazione di carattere temporaneo ed emigrazione tendenzialmente definitiva. In questa seconda eventualità, sostiene Pizzorusso, gli “emigranti” tendono ad assimilarsi alla comunità maggioritaria e ad assumere la cittadinanza dello

<sup>6</sup> A. Pizzorusso, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, cit., p. 165.

Stato di soggiorno, ma se si viene a creare una situazione di contrapposizione rispetto al gruppo o ai gruppi più numerosi e potenti «può determinarsi una situazione di tipo minoritario»<sup>7</sup>. E prosegue: «In queste eccezionali ipotesi ... la qualità di appartenente alla minoranza può andare disgiunta da quella di cittadino dello stato di soggiorno ...; quando ciò si verifica, pertanto, il trattamento minoritario riguarderà gli *abitanti* di un determinato territorio o gli appartenenti ad un determinato gruppo sociale variamente individuati, prescindendosi dalla loro qualità di cittadini» (corsivo dell'Autore)<sup>8</sup>.

Nel più recente volume *Minoranze e maggioranze*, queste osservazioni vengono ribadite e, in un certo senso, aggiornate. Scrive Pizzorusso che «È .... implicito che gli appartenenti alla minoranza debbano essere cittadini dello stato di cui trattasi ... mentre è eventuale la circostanza che essi si considerino parte di una comunità nazionale diversa da quella espressa dalla maggioranza dei loro concittadini e avente come sua patria uno stato diverso da quello di cui essi sono cittadini». Immediatamente aggiunge che «tuttavia ... proprio il diniego della cittadinanza dello stato in cui vivono agli appartenenti a un gruppo sociologicamente configurabile come una potenziale minoranza può costituire uno strumento di discriminazione nei loro confronti». E prosegue: «È da segnalare altresì come *problemi analoghi a quelli propri delle minoranze possano porsi nei confronti di popolazioni immigrate*, cui il diritto di cittadinanza – almeno entro certi limiti – può essere legittimamente negato, ma alle quali non può essere comunque negato l'esercizio dei diritti fondamentali di libertà» (corsivo aggiunto)<sup>9</sup>. È questo un passaggio significativo, sul quale vale la pena soffermarsi brevemente alla luce di quella che sarebbe stata, di lì a poco, l'evoluzione del diritto internazionale sul tema della tutela minoritaria e dell'ampliamento dei destinatari della tutela stessa.

Nel senso segnalato da Pizzorusso, e cioè della non indispensabilità dello *status* di cittadinanza per potersi evocare la nozione di minoranza e poter porre a carico degli stati una serie di obblighi di tutela positiva, dalla metà degli anni Novanta vengono in considerazione le posizioni assunte da diversi organismi internazionali preposti ad attività di consulenza e monitoraggio sulla protezione delle situazioni minoritarie, anche in attuazione di trattati e convenzioni. In proposito, basti citare l'Osservazione generale del Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani secondo cui gli stati parti possono decidere di non circoscrivere l'esercizio dei diritti enunciati nel menzionato art. 27 del Patto internazionale sui diritti civili e politici ai soli cittadini o alle sole persone che risiedono in modo permanente sui rispettivi territori, in quanto anche i lavoratori migranti o gli individui che si trovano temporaneamente sul territorio di uno Stato parte e che sono membri di gruppi minoritari non possono essere privati dei diritti sanciti nell'art. 27, così come delle libertà di riunione, di associazione, di espressione. Fa eccezione il godimento di situazioni espressamente riservate ai cittadini, come i diritti politici. Dunque, secondo il Comitato, *l'incipit* dell'art. 27, che fa riferimento al dato della “esistenza” di minoranze («Negli Stati in cui

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 169.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 171.

<sup>9</sup> A. Pizzorusso, *Minoranze e maggioranze*, Einaudi, Torino, 1993, p. 62. Merita osservare la scelta, in questo lavoro, dell'espressione aggiornata “popolazioni immigrate”, in luogo della locuzione “emigranti” impiegata nel più risalente volume del 1967 (su cui v. *supra* nel testo), quasi a prendere atto del nuovo volto che il fenomeno migratorio cominciava ad assumere e del fatto che gli stati del vecchio continente, da paesi di emigrazione, stavano ormai diventando paesi di immigrazione.

esistono minoranze...»), non può indurre a far dipendere dalla durata della permanenza sul territorio dello Stato l'attivazione o meno delle garanzie ivi previste<sup>10</sup>.

Analoghi segnali, nel senso della estensione dei destinatari della tutela a comunità diverse da quelle autoctone, si ritrovano, più recentemente, nelle opinioni espresse nell'ambito del Consiglio d'Europa dalla c.d. Commissione di Venezia e dal Comitato consultivo per la verifica degli adempimenti sottoscritti dagli stati aderenti alla Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, fino ai Rapporti dell'Alto Commissario sulle minoranze nazionali che opera nel sistema OSCE<sup>11</sup>. Dalle valutazioni di questi organismi emerge concordemente che le situazioni minoritarie meritevoli di attenzione non si esauriscono nelle minoranze nazionali o autoctone, potendo estendersi le previsioni di salvaguardia e promozione, formalmente dettate per i membri delle minoranze nazionali, etniche o linguistiche, alle comunità degli immigrati, sebbene di più recente formazione e non formate da cittadini dello Stato, secondo quanto peraltro lascia intendere il Rapporto esplicativo della stessa Convenzione-quadro. In altri termini, il requisito della *cittadinanza* viene sostituito con quello della *presenza* sul territorio che legittimerebbe l'adozione di politiche di riconoscimento e garanzia almeno di *alcuni* diritti linguistici e culturali.

Da parte sua, il Rapporto esplicativo della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie del Consiglio d'Europa del 1992<sup>12</sup> precisa che il documento in parola non si occupa delle “nuove lingue”, cioè degli idiomi, soprattutto non europei, che sono comparsi negli stati membri a seguito delle recenti migrazioni (§15). Tuttavia, la Carta non intende affatto escludere la possibilità di applicare, *mutatis mutandis* e quindi con gli opportuni adattamenti, una serie di obiettivi e principi alle lingue sprovviste di territorio, ossia alle lingue parlate dai cittadini dello Stato e diverse da quelle impiegate dal resto della popolazione ma che, pur essendo tradizionalmente utilizzate, non risultano radicate entro un ambito geografico determinato (art. 1 c) e art. 7.5). Ebbene, le “nuove minoranze” si presentano generalmente alla stregua di collettività diffuse sul territorio dello Stato di soggiorno e, pertanto, analoga sorte si riscontra per le lingue praticate dai loro componenti, ragione questa che dovrebbe consentire per via interpretativa di estendere – in base a valutazioni da effettuarsi caso per caso a livello locale – alcune delle misure di tutela e promozione individuate nella Carta alle lingue degli immigrati. Ciò specialmente se si decide di non ritenere rilevante il possesso dello *status* di cittadinanza, secondo l'orientamento della comunità internazionale e che si è dianzi sinteticamente riferito. Ad ostacolare l'omologazione delle lingue immigrate alle lingue meritevoli di protezione, resterebbe allora soltanto l'assenza del carattere “tradizionale”, ma anche questo impedimento dovrebbe potersi superare, se non altro con riguardo a quelle lingue che risultano praticate da comunità di immigrati divenute ormai stanziali da svariate generazioni.

<sup>10</sup> UN Human Rights Committee, *General Comment no. 23: Article 27 (Rights of Minorities)*, 8 April 1994, §§ 5.1, 5.2.

<sup>11</sup> Per questi riferimenti, cfr. R. Medda-Windischer, *Integration of new and old minorities in Europe: different or similar policies and indicators?*, in *Integrim online papers*, 2/2015 (<http://www.integrim.eu/wp-content/uploads/2014/02/MEDDA-integration-of-new-and-old-minirities.pdf>), p. 5. Cfr., inoltre, E. Craig, *The Framework Convention for the Protection of National Minorities and the Development of a 'Generic' Approach to the Protection of Minority Rights in Europe?*, in *International Journal on Minority & Group Rights*, n. 17/2010, p. 307 ss.

<sup>12</sup> Merita ricordare che, mentre la Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali è stata ratificata dall'Italia nel 1997 (l. 302/1997), la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie è stata soltanto firmata nel 2000.

#### 4. La tutela delle “nuove minoranze”: tra salvaguardia della identità e bisogno di integrazione

Se dalla cittadinanza si può prescindere per apprestare tecniche di tutela a favore delle comunità di immigrati, non sarebbe comunque ammissibile una estensione automatica alle “nuove minoranze” dello statuto giuridico predisposto per le minoranze storiche, essendo le prime connotate da esigenze ed aspirazioni soltanto in parte avvicinabili a quelle delle seconde. Come dovrebbe atteggiarsi allora il regime della protezione per gli appartenenti alle “nuove minoranze”, come tutela negativa o come tutela positiva? E, prima ancora: i gruppi sociali formati da immigrati che tipo di “minoranze” costituiscono, secondo la nota classificazione proposta da Alessandro Pizzorusso? Vanno ascritte alle minoranze *volontarie* oppure alle minoranze *necessarie* o *loro malgrado*? Peraltro, lo stesso Pizzorusso avverte che questa classificazione ha valore soltanto approssimativo e dunque va assunta con prudenza. E tuttavia è una classificazione interessante, perché da essa dipendono sia la scelta che la modulazione del regime della tutela.

Posto che quando parliamo di “nuove minoranze” ci riferiamo alle comunità di immigrati tendenzialmente stabili e permanenti, quantunque di solito disperse sul territorio dello Stato ma non per questo motivo meritevoli di minore attenzione, queste comunità condividono, a mio parere, elementi con entrambe le tipologie suggerite da Pizzorusso, a seconda del concreto atteggiarsi dei rapporti tra esse e la parte maggioritaria della popolazione, a seconda delle singole comunità di immigrati che prendiamo in considerazione e, naturalmente, in dipendenza dell’evoluzione culturale, economica, politica di un determinato contesto sociale. Se è vero, come sostiene Pizzorusso, che le minoranze volontarie si caratterizzano per il fatto di contrapporsi al gruppo maggioritario, perché i membri della minoranza in questo caso «aspirano a conservare e mettere in valore quelle caratteristiche che appunto li differenziano dai membri della maggioranza», pretendendo a tal fine determinate interventi di tutela positiva, cioè provvedimenti particolari e derogatori che stabiliscano nei loro confronti un regime privilegiato<sup>13</sup>, e se è vero che, sempre come insegna Pizzorusso, i componenti delle minoranze necessarie, al contrario delle precedenti, vorrebbero assimilarsi ai membri della maggioranza, ma questi non lo consentono e si adoperano per mantenere regimi di separazione-segregazione, per cui verso di loro sarebbero sufficienti forme di tutela negativa che impediscano cioè le discriminazioni<sup>14</sup>, ebbene a me sembra che lo statuto delle “nuove minoranze” presenti punti di contatto con entrambe le tipologie.

Infatti, i membri delle minoranze immigrate – in quanto componenti di minoranze necessarie – hanno anzitutto diritto a non vedersi discriminati e ad integrarsi nella società di accoglienza, ma al tempo stesso – in quanto membri di minoranze volontarie – essi aspirano a conservare e valorizzare quelle caratteristiche che li differenziano dagli appartenenti alla maggioranza e, a tale scopo, pretendono misure positive idonee ad assicurare il rispetto di quelle loro caratteristiche. Come osserva in proposito Pizzorusso, «questa situazione [quella delle minoranze volontarie] si verifica principalmente in relazione alle minoranze di tipo nazionale, ma ricorre frequentemente

<sup>13</sup> A. Pizzorusso, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, cit., p. 126 ss. e Id., *Articolo 6*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975, p. 307.

<sup>14</sup> A. Pizzorusso, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, cit., p. 127.

anche in casi di minoranze puramente etniche, religiose, linguistiche o culturali»<sup>15</sup> e in questa categoria non vedrei difficoltà a ricomprendere le “nuove minoranze”. D’altra parte – precisa Pizzorusso – può essere difficile in pratica distinguere l’una e l’altra tipologia di minoranze (volontarie o necessarie), anche perché – a proposito del carattere fluido ed evolutivo del concetto di minoranza – esiste «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, come è dimostrato con particolare riferimento dall’esempio offerto dai gruppi israeliti»<sup>16</sup> e, si potrebbe aggiungere, come può ragionevolmente accadere nell’epoca attuale proprio con riguardo alle comunità di immigrati.

Per le minoranze costituite dagli immigrati e dalle loro famiglie, la salvaguardia della specificità culturale e la previsione di un regime di tutela, eventualmente modulato secondo un criterio personale anziché territoriale, si accompagna a precise richieste di integrazione sociale, linguistica e culturale nel luogo di accoglienza. Due obiettivi apparentemente antitetici, e certamente ambiziosi, ma in realtà due facce della stessa medaglia. Infatti, un processo di effettiva integrazione non dovrebbe prescindere dalla promozione della identità linguistica e culturale di una data comunità e dei suoi membri.

Come si regolano gli stati di democrazia pluralista per promuovere l’integrazione e salvaguardare l’identità culturale delle comunità di immigrati? Non necessariamente l’approccio che un ordinamento individua per tutelare le minoranze autoctone è identico a quello prescelto per le “nuove minoranze”, appunto perché le problematiche poste dalle due tipologie minoritarie possono essere analoghe ma non sono identiche. Solo per citare due esempi: la Francia ha scelto il medesimo modello per tutte le situazioni minoritarie, quello assimilazionista, che però col tempo si è rivelato fallimentare almeno con riguardo alle comunità immigrate, così come è entrato in crisi l’opposto modello multiculturale, praticato per lungo tempo nel Regno Unito nei confronti delle comunità composte da immigrati. L’ordinamento italiano ha optato invece per un approccio formalmente promozionale ma di fatto asimmetrico: da un lato, una legislazione che valorizza il pluralismo linguistico e culturale delle minoranze storiche e che si basa sull’art. 6 Cost., dall’altro lato, un modello teoricamente ispirato alla tutela ed integrazione degli immigrati regolari e incentrato nel Testo Unico sulla immigrazione (d. lgs 286/1998)<sup>17</sup> che però all’atto pratico non manca di essere smentito<sup>18</sup>, senza trascurare i ripetuti interventi restrittivi sopraggiunti nell’ultimo decennio in nome della sicurezza pubblica e della protezione delle frontiere nazionali<sup>19</sup>. Proprio

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 127.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 131.

<sup>17</sup> Il riferimento è al c.d. accordo di integrazione, previsto all’art. 4-*bis* d. lgs. 286/1998, introdotto dall’art. 1, co. 25, l. 94/2009. La disposizione citata definisce l’integrazione come il processo diretto «a promuovere la convivenza dei cittadini italiani e di quelli stranieri, nel rispetto dei valori sanciti dalla Costituzione italiana, con il reciproco impegno a partecipare alla vita economica, sociale e culturale della società».

<sup>18</sup> Si pensi all’art. 2, co. 1° del Testo Unico che recita: «Allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti».

<sup>19</sup> Si pensi, ad esempio, alle modifiche introdotte, ormai un decennio fa, al citato Testo Unico dal c.d. “pacchetto sicurezza” (in particolare: d.l. 92/2008, convertito nella l. 125/2008, e l. 94/2009), cui si sono aggiunte nella XVIII legislatura le modifiche disposte con il c.d. decreto sicurezza (d.l. 113/1998, convertito con modificazioni nella l. 132/2018, Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero



il citato Testo Unico individua nella scuola il luogo della accoglienza dei minori stranieri, l'ambiente ideale in cui avviare il processo di integrazione, la sede migliore in cui apprendere la lingua italiana e al tempo stesso dove imparare a conservare la cultura e la lingua di origine, attraverso iniziative che educino al rispetto reciproco e allo scambio tra le culture, ossia alla interculturalità (art. 38, co. 3°). Su questo concetto insiste anche la Convenzione UNESCO del 2005, ratificata dall'Italia nel 2007, sulla protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali, allorché enuncia tra i principi fondamentali della Convenzione quello della eguale dignità e del rispetto di tutte le culture «includere quelle delle persone appartenenti alle minoranze e alle popolazioni autoctone» (art. 2.3) e riconosce che la nozione di interculturalità «rimanda all'esistenza e all'interazione equa tra culture diverse nonché alla possibilità di produrre espressioni culturali condivise attraverso il dialogo e il rispetto reciproco» (art. 4.8), dialogo che a sua volta favorisce la costruzione di una cultura della pace (art. 1 c).

Ad ogni modo, sul fronte della inclusione degli stranieri immigrati nella società italiana un ruolo significativo è quello a cui sono chiamati da sempre gli enti territoriali. L'attivismo dei legislatori regionali a sostegno delle c.d. politiche per gli immigrati – specialmente in alcune realtà territoriali e in talune diversamente che in altre – ha ricevuto ulteriore impulso dopo la revisione dell'art. 117 Cost.<sup>20</sup> e con l'adozione dei nuovi statuti ordinari, nei quali figurano principi volti a favorire la piena integrazione, il pluralismo culturale, la solidarietà, la tutela dei diritti (politici, sociali, economici) degli immigrati extra-UE, dei profughi, dei rifugiati, degli apolidi. Questi, in linea di massima, i destinatari cui si rivolgono le numerose leggi regionali finora approvate e progressivamente perfezionate per promuovere servizi di accoglienza e integrazione sociale, economica e culturale, favorire il riconoscimento delle identità culturali, religiose e linguistiche, valorizzare le culture di provenienza, rendere possibile la partecipazione dei cittadini stranieri alla vita pubblica locale, realizzare interventi di mediazione interculturale, sostenere azioni di educazione interculturale e interreligiosa nelle scuole e nelle università della regione, e, ancora, per assicurare condizioni di pari opportunità nella fruizione dei singoli diritti sociali, nonché adeguate forme di conoscenza e tutela dei diritti e doveri previsti dalle convenzioni internazionali, dall'ordinamento europeo e da quello italiano in materia di diritti dell'uomo<sup>21</sup>. Come spesso

---

dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata).

<sup>20</sup> Dopo la revisione costituzionale del 2001, materie come l'assistenza sociale, l'istruzione, la salute, l'abitazione sono state ascritte alla competenza legislativa residuale oppure concorrente delle regioni a statuto ordinario (art. 117, co. 3° e 4°), mentre spetta alla legislazione esclusiva dello Stato la disciplina del diritto di asilo, della condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti alla Unione europea e della immigrazione (art. 117, co. 2°, lett. a) e b), nonché la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti sull'intero territorio nazionale (art. 117, co. 2°, lett. m). Sulla distribuzione delle competenze tra Stato e regioni in materia di immigrazione, v., per tutti, i contributi raccolti in E. Rossi, F. Biondi dal Monte e M. Vrenna (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, il Mulino, 2013.

<sup>21</sup> Senza pretesa di esaustività, si vedano: l. reg. Abruzzo 46/2004 (Interventi a sostegno degli stranieri immigrati); l. prov. Bolzano 12/2011 (Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri); l. prov. Trento 13/1990, aggiornata sino al 2014 (Interventi nel settore dell'immigrazione straniera extracomunitaria); l. reg. Lazio 10/2008 (Disposizioni per la promozione e la tutela dell'esercizio dei diritti civili e sociali e la piena uguaglianza dei cittadini stranieri immigrati); l. reg. Emilia-Romagna 5/2004 (Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n. 14 e 12 marzo 2003, n. 2); l. reg. Marche 13/2009 (Disposizioni a sostegno dei diritti e dell'integrazione dei cittadini stranieri immigrati); l. reg. Liguria 7/2007 (Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati), modificata da l. reg. 4/2009; l. reg. Puglia 32/2009 (Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia); l. reg. Toscana 41/2005 (Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza

accade, tra le molte luci non mancano le ombre. L'esperienza sin qui maturata rivela un elevato tasso di eterogeneità e frammentazione delle iniziative regionali e locali: oltre al differente grado di sensibilità della classe politica, fattori culturali, istituzionali, economici inevitabilmente influiscono sulla previsione ed effettiva attuazione sul territorio delle prestazioni a favore degli immigrati, inclusi gli interventi specificamente diretti alla loro integrazione nelle realtà locali. A queste dinamiche va aggiunto l'atteggiamento del governo centrale, particolarmente solerte nel delimitare l'ambito delle iniziative territoriali di *welfare* per gli immigrati, come testimoniano le censure promosse nei confronti di alcune leggi regionali ed alle quali la Consulta ha offerto risposte sufficientemente univoche e chiare che confermano l'interpretazione consolidata del giudice costituzionale in relazione al godimento dei diritti inviolabili e dei diritti sociali fondamentali degli stranieri<sup>22</sup>.

### 5. Nell'art. 6 Cost. c'è spazio per le "nuove minoranze"?

Ci si potrebbe chiedere, a questo punto, se sia possibile applicare agli appartenenti alle "nuove minoranze" il disposto dell'art. 6 Cost., cioè se sia immaginabile una lettura più inclusiva e aperta di questa disposizione, così come aperta e inclusiva è la nozione di minoranza proposta dal Maestro che oggi ricordiamo. Nella interpretazione offerta da Pizzorusso all'art. 6, ci può essere spazio per la protezione delle "nuove minoranze"?

Secondo Pizzorusso, l'art. 6 costituisce una delle possibili specificazioni dell'art. 3 Cost. nella duplice accezione della eguaglianza formale e sostanziale (commi 1° e 2° dell'art. 3)<sup>23</sup>. Inoltre, Egli collega idealmente l'art. 6 ad altri Principi fondamentali della nostra Costituzione, come l'art. 2, l'art. 9, l'art. 5, oltre che all'art. 21 (principi personalista e pluralista, promozione della cultura, principio del decentramento territoriale, libertà di manifestazione del pensiero).

Ebbene, a parte il fatto che alcuni spunti per una esegesi aggiornata dell'art. 6 Cost. si possono rinvenire proprio dalle indicazioni degli organismi internazionali dianzi citati, una interpretazione estensiva del precetto costituzionale è ormai ritenuta ammissibile da una consistente ed autorevole dottrina giuridica<sup>24</sup> e sembra trapelare anche dalla giurisprudenza della Corte

---

sociale), modificata da l. reg. 57/2007 e da l. reg. 83/2009; l. reg. Umbria 18/1990, modificata sino al 2015 (Interventi a favore degli immigrati extracomunitari); l. reg. Veneto 9/1990, modificata sino al 2018 (Interventi nel settore dell'immigrazione). In dottrina, tra le opere più recenti in tema di immigrazione e integrazione, v. A. Pitino, *Gli stranieri nel diritto pubblico italiano*, Torino, Giappichelli, 2018, spec. p. 203 ss. e G. Cerrina Feroni, V. Federico (a cura di), *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2018.

<sup>22</sup> Cfr., ad es. le sentt. 300/2005, 30/2006, 156/2006, 134/2010, 269/2010, 299/2010, 61/2011. Per una ricostruzione di queste problematiche, sia consentito rinviare a V. Piergigli, *Cittadinanza sociale e politiche regionali per gli immigrati nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *Studi in onore di Aldo Loiodice*, Cacucci, Bari, 2012, p. 999 ss. Proprio alla luce della giurisprudenza costituzionale in materia di accesso alle prestazioni sociali (spec. sent. 166/2018), oltre che delle Corti di Strasburgo e di Lussemburgo, è lecito nutrire dubbi di costituzionalità, per violazione del principio di non discriminazione, in relazione all'art. 2, comma 1°, d.l. 4/2019 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e pensioni) che subordina al requisito della residenza almeno decennale in Italia l'erogazione del reddito di cittadinanza – diretto a favorire l'inserimento lavorativo e l'inclusione sociale – ai destinatari (cittadini italiani, cittadini di paesi membri della UE, cittadini di paesi terzi in possesso del soggiorno UE di lungo periodo). Tale requisito, infatti, sarà più facilmente soddisfatto dai cittadini italiani.

<sup>23</sup> A. Pizzorusso, *Il pluralismo linguistico in Italia tra Stato nazionale e autonomie regionali*, Pisa, Pacini ed., 1975, p. 36 ss.

<sup>24</sup> G. de Vergottini, *Verso una nuova definizione del concetto di minoranza*, in *Reg.gov.loc.*, n. 1-2, 1995, p. 21; A. Anzon Demmig, *La Corte apre a "nuove" minoranze*, in *Giur.cost.*, 2/2011, pp. 1309-1310; P. Bonetti, *Prime note sulla tutela costituzionale contro il razzismo e la xenofobia*, in *Riv. trim. dir pubbl.*, 1/1994, pp. 21-22; M. Cosulich, *Lingue straniere e lingue minoritarie nell'ordinamento repubblicano*, in *Quad.reg.* 3/ 2012, pp. 143-144; C. Galbersanini, *La tutela delle nuove minoranze linguistiche: un'interpretazione evolutiva dell'art. 6*

costituzionale. Dal ragionamento seguito dal giudice delle leggi, specialmente nelle sentt. 170/2010 e 88/2011, non si evince affatto la volontà di circoscrivere le minoranze a quelle storiche o a quelle formate da soli cittadini. Piuttosto, la Consulta lascia intravedere, in più di un passaggio, una lettura ampia della nozione di minoranza linguistica che si riferisce a «comunità necessariamente ristrette e differenziate, nelle quali possono spontaneamente raccogliersi persone che, in quanto parlanti tra loro una stessa “lingua”, diversa da quella comune, custodiscono ed esprimono specifici e particolari modi di sentire e di vivere o di convivere» (sent. 170/2010, punto 4 cons. dir.). E, ancora, nella prospettiva di uno sviluppo interpretativo dell’art. 6 Cost., il giudice costituzionale ha affermato che la legge 482/1999, contenente norme per la tutela delle minoranze linguistiche storiche, «non esaurisce ogni forma di riconoscimento a sostegno del pluralismo linguistico, ma al contrario si riferisce esclusivamente alla tutela delle minoranze linguistiche storiche» (sent. 88/2011, punto 3 cons. dir.), lasciando ragionevolmente immaginare spazi per una politica linguistica maggiormente sensibile, in futuro, alle necessità provenienti da gruppi alloglotti e idiomi non coincidenti con quelli tradizionalmente protetti fino ad oggi. A conferma di queste aperture, più recentemente, la Corte ha riconosciuto che «la tutela delle minoranze linguistiche di cui all’art. 6 Cost. è considerata espressione paradigmatica di una più ampia e articolata garanzia delle identità e del pluralismo culturale, i cui principi debbono ritenersi applicabili a tutte le minoranze, siano esse religiose, etniche o nazionali, oltre che linguistiche» (sent. 81/2018, punto 3.1 cons. dir.).

In sostanza, il concetto di minoranza linguistica non si limita a quelle immaginate dal costituente o individuate dal legislatore nel 1999, in quanto il pluralismo linguistico accolto dall’ordinamento italiano dovrebbe ammettere il riconoscimento e la tutela di tutte quelle comunità volontarie, ristrette e differenziate dal resto della popolazione nazionale e formate da persone che condividono la medesima lingua e un proprio patrimonio di valori storici e culturali. In ipotesi, nell’ampia nozione di minoranza offerta dalla Corte (sent. 170/2010, punto 4 cons.dir.) potrebbero farsi rientrare anche le collettività formate da non-cittadini, come gli immigrati, stanziali e regolari, ed i loro discendenti che peraltro, in base alla legislazione vigente, non possono ottenere la cittadinanza italiana prima del raggiungimento della maggiore età.

Se l’Assemblea costituente, nel momento in cui dibatteva su quello che sarebbe diventato l’art. 6, aveva in mente essenzialmente le “minoranze nazionali” dei territori di confine e non poteva di certo pensare, considerata la condizione dell’Italia di allora quale paese di emigrazione, alle c.d. nuove minoranze, l’esperienza ha dimostrato l’allargamento di quella disposizione ad altre minoranze storiche e nulla esclude, in linea di principio, la sua applicabilità anche alle minoranze linguistiche non autoctone. Il principio della tutela, sancito nell’art. 6, non è rivolto a tipologie predeterminate di minoranze linguistiche; al contrario, la lungimiranza (quantunque probabilmente inconsapevole) del costituente è stata tale da consentire, nel tempo, una lettura aperta di quel precetto, che è diventato la base per la protezione giuridica di ben dodici gruppi linguistici e altrettanti idiomi, elencati nell’art. 2 della menzionata legge 482/1999. In altri termini,

---

*Cost.?*, in *Rivista AIC*, 3/2014, pp. 7-8; G. Poggeschi, *Diritti linguistici (la lingua come strumento del diritto e la lingua quale oggetto della regolamentazione giuridica)*, in *Dig. Disc. Pubbl., Aggiornamento*, Torino, Utet, 2015, p. 115; L. Panzeri, *La tutela dei diritti linguistici nella Repubblica delle autonomie*, Milano, Giuffrè, 2016, p. 309.

la nozione di minoranza protetta «appare destinata a non essere esclusivamente limitata alle formazioni sociali caratterizzate dal fattore autoctono», potendo rivolgersi, altresì, alla «componente linguistico-culturale delle etnie presenti sul territorio [...]»<sup>25</sup>. Pertanto, una volta accertato che le “nuove minoranze” sono formazioni sociali caratterizzate dalla esistenza dell'*animus* comunitario e di una “lingua immigrata”<sup>26</sup> quale elemento consolidato ed aggregante, l'assenza della cittadinanza – come già aveva intuito Pizzorusso – non può essere di ostacolo per il riconoscimento di forme di garanzia linguistica.

In uno spazio sociale e giuridico sempre più globalizzato ed interconnesso, questa interpretazione – quantunque non sia esente da aspetti di problematica attuazione pratica – appare potenzialmente idonea, nel prossimo futuro, ad offrire tutela a situazioni che sono ancora oggi emarginate o scarsamente tutelate. La principale difficoltà sottesa a questa apertura di prospettiva si collega, com'è evidente, alla impossibilità di estendere *tout court* ed in maniera automatica alle “nuove minoranze” lo statuto giuridico predisposto per le “minoranze storiche”, essendo le prime connotate – anche a voler prescindere dallo *status civitatis* dei propri componenti – da esigenze ed aspirazioni differenti da quelle delle seconde<sup>27</sup> o comunque soltanto in parte coincidenti.

Del resto, nel senso della estensione dei diritti linguistici nel settore pubblico anche a cittadini dell'Unione europea, come tali estranei alle minoranze autoctone italiane, si è espressa, a più riprese, la Corte di Giustizia di Lussemburgo<sup>28</sup> e addirittura oltre si sono spinte recenti norme di attuazione per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, che originariamente erano state apprestate a favore dei cittadini italiani di lingua tedesca o ladina. Il legislatore statale ha, infatti, stabilito che, indipendentemente «dalla loro nazionalità, residenza, domicilio o sede», tutte le persone fisiche e giuridiche possono avvalersi della lingua tedesca o ladina nei rapporti con la pubblica amministrazione e l'autorità giudiziaria nel territorio della provincia di Bolzano (art. 1-*bis* d. lgs. 574/1988, modif. da d. lgs. 186/2015). Il riferimento non più ai “cittadini”, ma alle “persone” o agli “interessati” (art. 24 d. lgs. cit.) lascia presagire l'applicazione di queste misure di garanzia anche a stranieri – cittadini UE ed extra-UE – che abbiano necessità di interloquire con le pubbliche autorità della provincia di Bolzano<sup>29</sup>.

<sup>25</sup> Così, G. de Vergottini, *Verso una nuova definizione*, cit., p. 21.

<sup>26</sup> C. Bagna, S. Machetti, M. Vedovelli, *Italiano e lingue immigrate: verso un plurilinguismo consapevole o verso varietà di contatto?*, in A. Valentini et al. (a cura di), *Ecologia linguistica, Atti del XXXVI Congresso internazionale di studi della Società di linguistica italiana (Bergamo, 26-28 settembre 2002)*, Roma, Bulzoni, 2003, p. 203; V. Orioles, *Modelli di tutela a confronto: promuovere la ricerca e la formazione o assecondare la deriva burocratica?*, in C. Consani, P. Desideri (a cura di), *Minoranze linguistiche. Prospettive, strumenti, territori*, Roma, Carocci, 2007, p. 331.

<sup>27</sup> Per questi rilievi, cfr., in particolare, P. Caretti, A. Cardone, *La legge n. 482 del 1999. Problemi applicativi ed esigenze di riforma*, in Id. (a cura di), *Lingue e diritti, vol. II: Lingua come fattore di integrazione politica e sociale, Minoranze storiche e nuove minoranze*, Firenze, Accademia della Crusca, 2014, pp. 107-110.

<sup>28</sup> La Corte di Giustizia, intervenendo a tutela della parità di trattamento e della libera circolazione dei cittadini nell'Unione europea, ha ammesso, ad esempio, l'estensione della normativa nazionale, dettata in materia di processo sia penale che civile a tutela delle minoranze alloglotte, a favore di cittadini UE che si trovino a circolare o soggiornare temporaneamente sul territorio italiano (es. sent. 24/11/1998, causa C-274/96, *Bikel e Franz*; sent. 27/3/2014, causa C-322/13, *Ulrike Elfriede Grauel Riffer v. Katerina Pokorná*). Viceversa, la medesima Corte ha ritenuto sproporzionata rispetto all'obiettivo perseguito, e quindi illegittima, la richiesta di esibizione del c.d. patentino di bilinguismo come requisito per la partecipazione a concorsi presso enti pubblici della provincia di Bolzano a cittadini europei, che siano in grado di dimostrare con altri certificati le proprie competenze linguistiche (sent. 6/6/2000, causa C-281/98, *Roman Angonese v. Cassa di Risparmio*).

<sup>29</sup> S. Baroncelli, *Il ruolo chiave delle Regioni a Statuto Speciale nella promozione dei diritti linguistici*, in P. Caretti, G. Mobilio (a cura di), *La lingua come fattore di integrazione sociale e politica, Atti del Convegno, Firenze 18 marzo 2016*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 174-

## 6. Conclusioni: l'insegnamento di Alessandro Pizzorusso per affrontare le prossime sfide

Le sfide che si pongono agli stati e all'Europa nel presente momento storico rispetto alle politiche sull'immigrazione e sull'integrazione sono indubbiamente complesse; d'altra parte, la necessità di apprestare idonee soluzioni a queste sfide appare ogni giorno meno procrastinabile e richiede un atteggiamento consapevole e maturo, in primo luogo da parte dei governi nazionali e delle istituzioni pubbliche. L'obiettivo dovrebbe essere quello di governare l'immigrazione da paesi terzi e cercare di realizzare un sapiente equilibrio tra identità e integrazione, diversità e unità, differenziazione e coesione. Un equilibrio che non comporti né assimilazione forzata, né ghettizzazione dell'altro, del diverso da noi, dello straniero, dato che gli approcci tradizionali alla questione dell'*accommodation* degli immigrati (assimilazionismo *vs* multiculturalismo) si sono rivelati nel lungo periodo inadatti e comunque essi richiedono un profondo ripensamento nella realtà attuale. Riconoscere e governare le diversità sono gli obiettivi che le istituzioni – a livello locale, nazionale e internazionale – e la collettività nel suo complesso, in uno sforzo sinergico ed incessante, dovrebbero perseguire per tentare di costruire una società effettivamente aperta, inclusiva e interculturale.

La mobilità delle persone è un dato di fatto irreversibile del quale occorre finalmente prendere atto, smettendo di considerarla alla stregua di un problema e di trattarla esclusivamente in termini securitari ed emergenziali. Si tratta, piuttosto, di valutare il fenomeno come una opportunità per migliorare non soltanto la gestione dei flussi migratori, ma anche le politiche di integrazione dei cittadini di paesi terzi legalmente residenti. Una sfida che, se raccolta con spirito di solidarietà e lungimiranza, potrebbe costituire una potente reazione all'appannamento dei principi di legalità e democrazia, oltre che un freno alle pulsioni xenofobe e alle derive nazionalistiche variamente manifestatesi, in epoca recente, in diversi angoli d'Europa. Di più, una sfida che potrebbe segnare un cambio di passo nella direzione di una effettiva integrazione tra gli stati e i popoli che vorranno davvero scommettere su un ritrovato senso di unità, oggi più che mai indispensabile, nel vecchio continente. In questa prospettiva, una più efficace integrazione dei cittadini extra-UE potrebbe rivelarsi funzionale anche al conseguimento di una maggiore integrazione europea.

Quale insegnamento è possibile trarre, a questo proposito, dall'opera di Alessandro Pizzorusso? Nel volume *Minoranze e maggioranze*, Egli spiega che la salvaguardia, di per sé auspicabile, dei tratti distintivi delle minoranze volontarie – in luogo della tecnica della c.d. assimilazione graduale alla popolazione maggioritaria – può essere tale da comportare costi elevati, non soltanto in termini economici, ma altresì «in termini di sacrificio di interessi che si pongono in conflitto con quelli inerenti alla tutela dei caratteri specifici della minoranza. Donde la necessità di valutare in modo equilibrato quale sia un equo bilanciamento dei contrastanti interessi». A questo proposito, commentando la teoria della “assimilazione graduale o indolore” degli stranieri alla nazione che li ospita, come obiettivo della politica della tutela minoritaria, che era stata sostenuta dal delegato brasiliano al Consiglio della Società delle Nazioni il 9 dicembre 1925, Pizzorusso scrive che quella

tesi «è condivisibile soltanto nella misura in cui con essa si voglia esprimere l'impossibilità di fermare artificialmente il corso della storia, la quale inevitabilmente porta con sé modificazioni nell'assetto delle civiltà, delle culture e dei popoli; essa [la tesi] non può essere però intesa come enunciazione di un dovere di accettazione passiva del corso degli eventi, dovendosi per contro riconoscere il diritto di tutti i gruppi sociali a difendere le loro caratteristiche etniche, linguistiche, religiose, ecc., con il solo limite derivante dall'esigenza di rispettare gli analoghi diritti di altri gruppi o i diritti fondamentali di libertà dei singoli individui»<sup>30</sup>.

Credo sia questa una lucida e condivisibile risposta alle politiche illiberali di quegli stati che, oggi, pretenderebbero di fermare il corso della storia e di arrestare i flussi umani, erigendo barriere, fisiche o psicologiche, e rinnegando così i valori della pace, dello stato di diritto, del rispetto delle diversità, valori che costituiscono il fondamento dei singoli ordinamenti liberal-democratici (salvo evocare l'ossimoro pericoloso della "democrazia illiberale") e sui quali è costruita quella unione di stati che è, e dovrebbe continuare ad essere, l'Unione europea.

## ABSTRACT

Il contributo rilegge le principali opere di Alessandro Pizzorusso sulle minoranze linguistiche per evidenziare la straordinaria adattabilità di istituti, categorie e problematiche anche alle c.d. nuove minoranze, formate da immigrati extra-UE, stabilmente e legalmente presenti nel territorio nazionale. L'analisi offre altresì spunti interessanti per riflettere sulla attualità dell'art. 6 Cost. che, secondo una lettura più aggiornata ed aperta, potrebbe non limitarsi alla tutela delle sole minoranze linguistiche storiche, ma estendersi anche ai gruppi sociali formati dagli immigrati regolarmente residenti e desiderosi di integrarsi appieno nel tessuto sociale che li ospita, conservando la propria identità linguistica e culturale.

The article is a re-reading of the main works of Alessandro Pizzorusso on linguistic minorities and aims to highlight the extraordinary adaptability of institutions, categories and issues to the so-called new minorities, composed of third-country nationals, permanently and legally living in the Italian territory. The analysis also offers interesting suggestions to reflect on Article 6 of the Constitution which, according to a more up-to-date and open reading, may not be limited to the protection of historical linguistic minorities, but may also extend to social groups composed of immigrants, regularly resident and willing to fully integrate into the hosting society, preserving their linguistic and cultural identity.

**KEY-WORDS:** linguistic minorities; new minorities; immigrants; integration; identity.

<sup>30</sup> A. Pizzorusso, *Minoranze e maggioranze*, cit., p. 118. A proposito del difficile equilibrio tra identità e assimilazione, v. anche G. de Vergottini, *Multiculturalismo, minoranze linguistiche e immigrazione*, in T. Bonazzi, M. Dunne (a cura di), *Cittadinanza e diritti*, cit., p. 251 ss.