



VALERIA PIERGIGLI*

LE MINORANZE LINGUISTICHE NELLA COSTITUZIONE. ATTUALITÀ E POTENZIALITÀ DELL'ART. 6**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Contesto, origini e significato dell'art. 6 Cost. – 3. La tardiva attuazione dell'art. 6 e lo stato dell'arte tra asimmetrie, perplessità e lacune. – 4. Si può fare di più e di meglio? Le aperture della Corte costituzionale. – 5. Segue: approcci e tendenze degli organismi internazionali. – 6. Conclusioni: dalla contrapposizione (tra gruppi) alla inclusione (per tutti).

1. Introduzione

Com'è noto, ai sensi dell'art. 6 della nostra Costituzione, «La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche». Una disposizione stringata, sulla quale – a distanza di molti anni dall'entrata in vigore – vale la pena continuare a riflettere, non soltanto per rintracciarne le origini, ricostruirne il significato e valutarne la concreta attuazione, ma altresì per ragionare sulla attualità e sulle potenzialità di questo Principio fondamentale.

L'analisi richiede quindi, in primo luogo, di dare risposta ai profili che di seguito si proverà a formulare in termini interrogativi. Per quali ragioni l'Assemblea costituente decise di dedicare la sua attenzione alla tutela delle minoranze linguistiche, inserendo una disposizione *ad hoc* tra i Principi fondamentali della Carta costituzionale? Quali minoranze linguistiche avevano in mente i costituenti all'epoca della redazione dell'art. 6? A quali situazioni minoritarie, e con quali modalità, è stato effettivamente applicato l'art. 6? Questo principio può ritenersi tuttora valido ai fini della salvaguardia e della promozione dei patrimoni linguistici e culturali di quelle medesime collettività o di collettività analoghe (c.d. minoranze linguistiche storiche o autoctone)?

Successivamente, si tratterà di riflettere, non soltanto sulla attualità dell'art. 6, ma anche – in una dimensione più generale – sulla attualità della tradizionale dicotomia maggioranze-

* Professoressa ordinaria di Diritto pubblico comparato – Università degli Studi di Siena.

** Relazione al Convegno *I diritti delle minoranze etnico-linguistiche con particolare riguardo a quella italo-albanese*, seconda giornata delle *Celebrazioni per il 40° anniversario della scomparsa di Costantino Mortati (1891-1985)*, promosse sotto l'Alto patronato del Presidente della Repubblica, 23 ottobre 2025, Monastero esarchico di Santa Maria, Polo universitario di Grottaferrata.

minoranze e tentare così di offrire una chiave di lettura di concetti – quali diversità, identità, integrazione – che, lungi dal tradire il portato dell’art. 6 Cost., tenga conto della avvenuta trasformazione del tessuto sociale (non soltanto italiano, evidentemente) e, sul piano più strettamente giuridico, non trascuri le indicazioni della giurisprudenza costituzionale e le acquisizioni (o comunque le linee di tendenza) maturate da qualche decennio ormai nel diritto europeo e internazionale. Indicazioni, acquisizioni, tendenze dalle quali emerge l’esigenza di promuovere la costruzione di società pluralistiche, culturalmente aperte, inclusive, tolleranti, coese e possibilmente meno conflittuali.

Nel presente momento storico, questa rappresenta una delle innumerevoli sfide – se non addirittura una necessità – tanto più che i noti modelli assimilazionista e multiculturale per l’*accommodation* delle diversità sembrano aver fatto il loro tempo, come ci mostra l’esperienza comparata.

2. Contesto, origini e significato dell’art. 6 Cost.

Fino alla metà del secolo scorso, era tutt’altro che frequente rinvenire riferimenti espliciti alla protezione delle minoranze (linguistiche, etniche, nazionali) nei testi delle Costituzioni europee¹. Allorché l’Assemblea costituente approvava, il 22 dicembre 1947, la Costituzione italiana, l’art. 6 era dunque una delle pochissime norme costituzionali dell’epoca a rivolgere espressa attenzione alla tutela delle minoranze linguistiche². In realtà, con la redazione dell’art. 6 i costituenti anticiparono le acquisizioni che sarebbero maturate, soltanto qualche lustro più tardi, nell’ambito della comunità internazionale e negli organismi europei (CSCE-OSCE, Consiglio d’Europa e, limitatamente, Comunità europea), a vario titolo coinvolti nella protezione del principio di non discriminazione e dei diritti fondamentali, inclusi i diritti minoritari.

Effettivamente, nel secondo dopoguerra, in occasione della istituzione dell’ONU, era prevalsa l’idea di una tutela (meramente) negativa, incentrata sul principio di non discriminazione e sulla garanzia dei diritti individuali della persona, come risulta dalla Carta delle Nazioni Unite (1945) e dalla Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo (1948), documenti praticamente coevi alla Costituzione italiana. La garanzia delle situazioni minoritarie era finita per confluire implicitamente nella proclamazione dei diritti umani fondamentali e del principio di eguaglianza formale davanti alla legge senza distinzioni, tra l’altro, di lingua e di origine nazionale (art. 2 Dichiarazione universale), lasciandosi alla libera determinazione dei singoli Stati l’eventuale predisposizione di misure di tutela specificamente rivolte ai gruppi minoritari.

¹ Tra le eccezioni, v. la Cost. Austria 1920, mentre la Cost. Svizzera 1874 e la Cost. Belgio 1831 contenevano previsioni rivolte alle lingue ufficiali e non propriamente alle comunità minoritarie. Nel contesto della forma di stato socialista dell’epoca, si veda la Cost. Repubblica federativa popolare di Jugoslavia 1946 che riconosceva i diritti culturali e linguistici delle minoranze nazionali.

² Si ricordi che il diretto precedente dell’attuale art. 6 Cost. era stato l’art. 62 Statuto albertino che garantiva il carattere ufficiale della lingua italiana e l’impiego del francese nei dibattiti parlamentari, norma peraltro presto caduta in desuetudine.

Analogia di intenti si riscontrava in seno al Consiglio d'Europa, organizzazione sorta nel 1949 per promuovere i diritti umani, la democrazia e lo stato di diritto nel continente, dopo la tragedia della seconda guerra mondiale e in reazione ai regimi totalitari. Con la CEDU del 1950, il Consiglio d'Europa ha vietato le discriminazioni fondate, tra l'altro, sulla lingua e sulla appartenenza ad una minoranza nazionale (art. 14), astenendosi tuttavia dal dettare norme in favore delle comunità connotate da tratti distintivi propri rispetto al resto della popolazione.

L'approccio prevalentemente individualistico alla soluzione delle questioni minoritarie non sarebbe mai del tutto tramontato in sede internazionale, pur giungendosi progressivamente, soprattutto a partire dagli anni Sessanta, ad ammettere una dimensione collettiva nel godimento dei diritti da parte delle persone che appartengono alle minoranze. Contestualmente, alla tutela negativa cominciò ad accompagnarsi l'esigenza di una tutela positiva, che si traduceva nell'invito agli Stati a impegnarsi per eliminare o ridurre le situazioni di svantaggio che frequentemente affliggono i componenti delle comunità minoritarie. Tra le disposizioni più significative in tal senso, non fosse altro per la sua portata universale, l'art. 27 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966 (ratificato con l. 881/1977) stabilisce che: «Negli Stati in cui esistono minoranze etniche, religiose o linguistiche, le persone appartenenti a queste minoranze non possono essere private del diritto di godere, in comune con gli altri membri del loro gruppo, della loro propria cultura, di professare e praticare la loro religione o di usare la loro propria lingua».

Si tratta della prima clausola che, a livello internazionale, contempla l'obiettivo di una tutela positiva e, a dispetto della sua prudente formulazione, sottende una pretesa da parte dei componenti le collettività minoritarie all'intervento attivo dello Stato, affinché si adoperi per consentire il mantenimento delle identità culturali, religiose e linguistiche presenti sul proprio territorio.

Se questo era il contesto comparato e internazionale, quali furono le ragioni di una scelta così singolare e innovativa, per l'epoca, da parte della Assemblea costituente, come quella di dedicare specifica attenzione alle minoranze linguistiche? Ebbene, quando, dalle rovine del secondo conflitto mondiale e dal crollo del fascismo, la Repubblica democratica vide finalmente la luce, il recupero degli istituti della tradizione liberale e l'affermazione del primato della persona umana rispetto allo Stato non consentivano più di trascurare l'esistenza e l'esigenza di tutela delle formazioni sociali – incluse, tra queste, le comunità di lingua e cultura diversa da quella italiana – nelle quali la personalità dell'individuo trova manifestazione e sviluppo. Fu così che per una scelta consapevolmente avvertita, cioè non imposta da forze esterne o potenze straniere, i costituenti decidevano di conferire autonomo rilievo alle minoranze linguistiche, consacrando nell'art. 6 l'impegno dei poteri pubblici a predisporre apposite misure di protezione a loro favore. In altre parole, la garanzia costituzionale del pluralismo sociale e linguistico si poneva come una conquista legata alla evoluzione della forma di Stato e alla mutata concezione dei bisogni della persona.

In quest'ottica, l'art. 6 risulta intimamente connesso con altre disposizioni, anch'esse racchiuse tra i Principi fondamentali della Costituzione (artt. 1-12). Così, in reazione alla concezione individualistica ottocentesca, che non tollerava o comunque non incoraggiava le manifestazioni del pluralismo sociale, l'art. 6 si collega idealmente al principio di tutela dei diritti inviolabili dell'uomo nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità (art. 2), tra le quali sono sicuramente da annoverare le formazioni linguistiche minoritarie. Vi è poi l'art. 3 che vieta le discriminazioni, tra l'altro, per ragioni di lingua e affida alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli economici e sociali alla realizzazione della effettiva eguaglianza tra i cittadini. A questo proposito, una parte della dottrina ha ravvisato nel disposto dell'art. 6 una delle possibili specificazioni dell'art. 3 nella duplice accezione della eguaglianza formale e sostanziale (art. 3, 1° e 2° co.)³, oltre che il naturale prolungamento del diritto alla libera manifestazione del pensiero (art. 21). Altra parte della dottrina legge, invece, nell'art. 6 il presupposto per l'introduzione di disposizioni specifiche e derogatorie rispetto all'art. 3, come quelle che si sostanziano nella previsione di un catalogo di diritti linguistici e di usi pubblici delle lingue minoritarie, a garanzia dei tratti identitari propri degli appartenenti ai gruppi alloglotti, quantunque conoscano, comprendano e parlino la lingua italiana⁴.

Ma vi sono ulteriori disposizioni costituzionali che possono ricongiungersi all'obiettivo della tutela delle minoranze linguistiche e concorrere alla sua realizzazione. Una volta superata in Assemblea costituente l'originaria impostazione che aveva concepito la tutela delle situazioni minoritarie in alternativa alla creazione delle autonomie regionali speciali, l'art. 6 può leggersi in combinato disposto con la norma che assegna alla Repubblica, una e indivisibile, la promozione e l'attuazione dei principi della autonomia locale e del decentramento (art. 5). E ancora, un collegamento con l'art. 6 è individuabile nella disposizione che attribuisce alla Repubblica la promozione dello sviluppo della cultura e la tutela del patrimonio storico e artistico della nazione (art. 9), nel quale rientrano i patrimoni linguistici e culturali delle minoranze linguistiche. Infatti, non vi è dubbio che gli idiomi minoritari costituiscono beni culturali immateriali, simboli identitari, elementi distintivi di un gruppo sociale da salvaguardare e utilizzare sia in ambito familiare che nella vita pubblica.

Una precisazione si impone prima di proseguire, anche in relazione a quanto era emerso in Assemblea costituente: tutte le disposizioni che si sono evocate in quanto direttamente collegate al principio della tutela delle minoranze linguistiche, compreso lo stesso art. 6, impiegano la locuzione "Repubblica" quale soggetto incaricato di tutelare, riconoscere, promuovere – di volta in volta – le comunità minoritarie, i diritti dell'uomo nelle formazioni sociali, le autonomie locali, il patrimonio storico e artistico. Sempre alla Repubblica spetta il compito di rimuovere gli ostacoli economici e sociali che impediscono il godimento dei diritti fondamentali e della eguaglianza. Se in Assemblea costituente, almeno con riguardo al dettato dell'art. 6, quella espressione era stata interpretata in senso restrittivo, cioè come sinonimo di Stato-persona (parlamento, governo, amministrazione centrale), col tempo si è

³ A. PIZZORUSSO, *Il pluralismo linguistico in Italia fra Stato nazionale e autonomie regionali*, Pisa, Pacini, 1975, 36 ss.

⁴ E. PALICI DI SUNI PRAT, *Intorno alle minoranze*, Torino, Giappichelli, 2002, 15 ss.

affacciata la necessità di accogliere una accezione più ampia. Il termine Repubblica, ricorrente nelle disposizioni che si sono riportate, va letto come esplicativo del concetto di Stato-ordinamento, ossia dello Stato in tutte le sue articolazioni, incluse quelle territoriali, dal momento che la tutela delle minoranze linguistiche è un principio, una direttiva di comportamento, una norma programmatica, ossia finalistica o di scopo, la cui realizzazione è rimessa anzitutto, ma non soltanto, al legislatore⁵. Infatti, tutti i pubblici poteri sono chiamati – ciascuno in base alle proprie competenze – a darvi attuazione e le «apposite norme» di tutela, cui si riferisce il costituente nell'art. 6, non sono necessariamente ed esclusivamente leggi dello Stato, bensì anche leggi regionali e atti delle autorità amministrative, sia statali che territoriali.

In questo senso, l'art. 6, così come le altre disposizioni costituzionali sopra richiamate, non è (semplicemente) un principio fondamentale dell'ordinamento giuridico e della Costituzione formale, ma anche un «“principio” supremo della Costituzione materiale, come tale non derogabile neppure da parte di norme dotate di natura costituzionale in senso formale»⁶. In altre parole, il disposto dell'art. 6 costituisce un limite implicito alla revisione della Costituzione, perché eventuali modifiche di quel principio potrebbero tradursi in un mutamento della forma di Stato e produrre una (pericolosa) alterazione dei valori – democratici, pluralisti, di derivazione liberale – sui quali è fondato il nostro ordinamento.

Da parte sua, anche la Corte costituzionale ha affermato che l'art. 6 «si situa al punto di incontro con altri principi, talora definiti “supremi”, che qualificano indefettibilmente e necessariamente l'ordinamento vigente» (Corte cost., sent. n. 15/1996, punto 2 cons. dir.), tra i quali vi sono i principi pluralistico e di uguaglianza. E ancora, ha sottolineato in diverse occasioni – da ultimo richiamate nella sent. n. 210/2018 – che il principio fondamentale della tutela delle minoranze linguistiche è «espressione di “un rovesciamento di grande portata politica e culturale, rispetto all'atteggiamento nazionalistico manifestato dal fascismo” (sent. 15/1996) e diretto “alla consapevole custodia e valorizzazione di patrimoni di sensibilità collettiva vivi e vitali nell'esperienza dei parlanti, per quanto riuniti solo in comunità diffuse e numericamente “minori” (sent. 170/2010)» (Corte cost., sent. n. 210/2018, punto 5.1 cons. dir.). Alla luce di tali considerazioni, la Corte auspicava, ancora negli anni '90, l'intervento del legislatore per dare piena attuazione all'art. 6, salvo precisare la necessità di bilanciare la protezione delle minoranze con altri valori costituzionali parimenti meritevoli di tutela e di temperare le garanzie particolari dei gruppi minoritari con l'ordinamento generale⁷, escludendo, in considerazione della delicatezza del tema, l'estensione dei diritti linguistici mediante il ricorso alla interpretazione per analogia⁸.

Ebbene, nel momento in cui l'Assemblea costituente si risolveva per l'introduzione del principio di tutela delle minoranze linguistiche, il pensiero era rivolto pressoché esclusivamente alle minoranze nazionali, cioè alle tre comunità di lingua francese, tedesca e

⁵ Così, Corte cost., sent. n. 62/1992, punto 2 cons. dir.

⁶ Così, A. PIZZORUSSO, *Art. 6*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro Italiano, 1975, 305.

⁷ V. Corte cost., sentt. n. 233/1994, n. 213/1998, n. 159/2009.

⁸ V., ad es., Corte cost., sent. n. 261/1995.

slovena, stanziata lungo l'arco alpino e che avevano manifestato tendenze separatistiche. Per quelle comunità si ponevano seri problemi di convivenza sociale, al punto che si optò per il conferimento della autonomia speciale alle rispettive regioni di insediamento: Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia. Perché questa attenzione limitata ai tre gruppi linguistici, quando in realtà sul territorio nazionale erano presenti numerosi gruppi alloglotti di antico insediamento? Bisogna fare un piccolo passo indietro per provare a trovare una spiegazione.

Nonostante la mancanza di dati esatti sul numero dei parlanti le lingue minoritarie, la Relazione prodotta dalla c.d. Commissione Forti⁹, prima ancora che iniziassero i lavori della Assemblea costituente, aveva riconosciuto quanto segue¹⁰: «si vede [...] chiaramente in quali limiti si presenti il problema delle minoranze etniche in Italia. Per oltre 150.000 abitanti si tratta di isole linguistiche [...] disseminate tra la popolazione di lingua italiana e ambientate oramai da molte generazioni, tanto che solo la lingua parlata tradizionale e d'origine, che hanno mantenuta viva tra loro senza ostacoli, né rivendicazioni, né inconvenienti, le differenzia dalla circostante popolazione, cui spesso pur è non meno caratteristico un dialetto proprio, che si distingue nella pratica della vita dalla lingua comune; ed è a loro familiare, non diversamente da chi è abituato al proprio dialetto, l'uso della lingua italiana in tutti i rapporti esterni, oltre che nei rapporti pubblici [...] Una categoria distinta costituiscono i gruppi minoritari di lingua francese, tedesca e slava, localizzati nell'arco alpino e in territori prossimi ai confini con Stati nei quali dette lingue sono lingue nazionali [...] I territori che essi abitano sono territori mistilingui, nei quali si ha il fenomeno naturale e storico del contatto tra le nazionalità; che pone quindi a un tempo il problema della salvaguardia dei loro diritti naturali e della risoluzione pacifica e nuova di una situazione, che è stata e può essere di urto, mentre può e deve diventare anello di congiunzione. Ciò dà al problema delle minoranze in Italia il carattere suggestivo di problema di conciliazione, di convivenza, di pace, che lo rende meritevole della più attenta e appassionante considerazione, anche oltre i limiti della sua entità numerica e della sua rilevanza locale».

Per tali ragioni: «Mentre la storia delle minoranze linguistiche, che si sono raccolte nella prima categoria, non presenta alcun fattore di rilievo ed è nota più come curiosità folkloristica e di studio che per sue particolari esigenze, talché non desta alcuna problematica attuale, la storia dei gruppi della seconda categoria merita qualche sommaria menzione».

Quella impostazione, che si potrebbe definire “asimmetrica”, pur non trovando traccia nel testo dell'art. 6 Cost., sarebbe stata all'origine del diverso trattamento giuridico riservato negli anni a venire, rispettivamente, alle due tipologie di minoranze. Se nei confronti delle minoranze nazionali dell'Italia settentrionale la sensibilità del legislatore, sia statale che regionale, trovava manifestazione nella progressiva approvazione di norme di tutela e

⁹ Relazione presentata alla Assemblea costituente dalla prima Sottocommissione “Problemi costituzionali” – Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, istituita dal Ministero per la Costituente nell'autunno del 1945.

¹⁰ Relazione, ult. cit., 179-180.

promozione, verso le isole linguistiche, che erano disperse nel restante territorio, permaneva un atteggiamento di sostanziale indifferenza. Particolarmente protette per le ragioni storiche, politiche e giuridiche evidenziate sia dalla Commissione Forti che in Assemblea costituente, le prime coincidevano con le tre comunità alloglotte delle regioni a statuto speciale del Nord Italia (e le cui lingue coincidevano con quelle ufficiali di altrettanti Stati-patria oltre i confini italiani), mentre le seconde erano, in via residuale, tutte le altre. Non si intende con questo negare o sottovalutare la diversità oggettiva delle situazioni minoritarie, bensì sottolineare, col senno di poi, che quelle affermazioni della Commissione Forti ebbero un'eco, oltre che sul dibattito costituente, sugli sviluppi successivi della legislazione italiana: approfondita e dettagliata per le minoranze nazionali, pressoché inesistente, almeno sino alla fine del secolo scorso, per tutti gli altri gruppi alloglotti.

Come si è passati dai lavori della Commissione Forti alla approvazione in Assemblea costituente dell'art. 6? L'attuale art. 6 trae origine da un emendamento presentato al *plenum* della Assemblea costituente dall'on. Codignola (art. 108-*bis*) e vivacemente dibattuto nella seduta del 1° luglio 1947. Secondo il suo proponente, l'art. 108-*bis* avrebbe dovuto essere inserito nel Titolo della Costituzione relativo all'ordinamento regionale, sostituendo la previsione sulla istituzione delle regioni a statuto speciale di confine, dove erano manifeste le esigenze di tutela delle minoranze etniche e linguistiche e non tra i Principi fondamentali della Costituzione. Secondo l'art. 108-*bis*: «La Repubblica garantisce il pieno e libero sviluppo, nell'ambito della Costituzione, delle minoranze etniche e linguistiche esistenti sul territorio dello Stato [...]».

Dopo un articolato dibattito durante il quale era stata evidenziata anche la inutilità di una disposizione *ad hoc* in considerazione della presenza del principio di non discriminazione per ragioni di lingua (on. Ruini), l'art. 108-*bis* con alcune modifiche e depurato dall'aggettivo "etiche" veniva riformulato nella versione dell'art. 6 che oggi leggiamo. Soltanto in sede di coordinamento finale del testo costituzionale quella disposizione veniva diversamente collocata e ricompresa nel titolo dedicato ai Principi fondamentali.

3. La tardiva attuazione dell'art. 6 e lo stato dell'arte tra asimmetrie, perplessità e lacune

Per molti anni, l'applicazione dell'art. 6 fu dedicata alle minoranze linguistiche nazionali. Esclusivamente a queste – definite per tale ragione «superprotette»¹¹ –, si sarebbe rivolta infatti l'attenzione del parlamento, peraltro non in maniera organica, bensì mediante un variegato e frammentato complesso di norme, disseminate negli statuti speciali di Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige¹², nelle c.d. norme di attuazione degli statuti stessi e

¹¹ E. PALICI DI SUNI PRAT, *Intorno alle minoranze*, cit., 33 ss.

¹² Lo statuto del Friuli-Venezia Giulia non contiene norme specifiche a garanzia delle situazioni minoritarie – che pure sono presenti nel territorio della regione – ma si limita a riconoscere parità di diritti e di trattamento dei cittadini a prescindere dal gruppo linguistico di appartenenza, con la salvaguardia delle rispettive caratteristiche etniche e culturali (art. 3 st.).

all'interno di atti normativi statali dettati per materie determinate. Si intervenne, cioè, con misure specifiche per specifiche minoranze linguistiche riconosciute, in luogo di una legge generale. La diversità di approccio verso le minoranze linguistiche dei territori di confine e le c.d. isole linguistiche¹³, pur non avendo fondamento nell'art. 6, ha trovato dunque un seguito nelle vicende attuative del precetto costituzionale e nel pensiero della Corte costituzionale.

Proprio la Corte ha contribuito, con la sua giurisprudenza¹⁴, alla distinzione tra minoranze linguistiche “riconosciute” e “non riconosciute”, in tal modo offrendo sostegno, per molti anni, all'atteggiamento ambiguo del parlamento: favorevole alle prime e sostanzialmente indifferente verso le seconde. Sulla base di quali elementi la Corte ha operato quella demarcazione tra tipologie minoritarie, che sarebbe rimasta ben salda, anche a livello dottrinale e legislativo, almeno fino alla fine del secolo scorso? Ebbene, l'adempimento di specifici obblighi internazionali e l'adozione di norme interne di rango costituzionale hanno costituito, nella giurisprudenza costituzionale, i presupposti per l'attribuzione dello *status* di minoranza linguistica riconosciuta e, implicitamente, per una classificazione dei gruppi linguistici tra minoranze – per così dire – “di serie A” e “di serie B”. Se pertanto le minoranze riconosciute erano soltanto quelle cui si rivolgevano le disposizioni degli statuti speciali e del diritto internazionale¹⁵, le altre comunità linguistiche per le quali i menzionati requisiti giuridici non ricorrevano, perché caratterizzate da vicende storiche, politiche e costituzionali diverse, non potevano fruire della medesima attenzione. Il fondamento della loro tutela doveva allora ricercarsi nel disposto generale dell'art. 6 che, però, per molto tempo è rimasto privo di attuazione da parte del legislatore nazionale. Anche nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale, infatti, soltanto il parlamento (e non il legislatore regionale) è abilitato ad effettuare il riconoscimento delle minoranze linguistiche e ad attribuire ai loro membri una gamma più o meno estesa di diritti linguistici¹⁶.

In un simile scenario, caratterizzato da un regime asimmetrico di tutela sia tra minoranze linguistiche riconosciute e non riconosciute, sia tra le stesse minoranze riconosciute la cui protezione differisce in intensità¹⁷, vedeva la luce la legge 15 dicembre 1999, n. 482, intitolata «Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche». Adottata a conclusione di un lungo e travagliato *iter* parlamentare, che era stato intrapreso fin dalla VIII legislatura, è questa la prima legge generale con la quale il parlamento ha dato attuazione all'art. 6 ed ai «principi generali stabiliti dagli organismi europei e internazionali»

¹³ Talora le isole linguistiche costituiscono un vero e proprio arcipelago, come è il caso della minoranza di lingua albanese (*arbërschë*), stanziata nei territori di diversi comuni delle regioni Abruzzo, Molise, Basilicata, Campania, Puglia, Calabria, Sicilia.

¹⁴ V., in particolare, Corte cost., sentt. n. 15/1982, n. 62/1992 e n. 15/1996.

¹⁵ Si pensi, in proposito, all'Accordo De Gasperi-Gruber (1946) per la minoranza tedesca dell'Alto Adige, al *Memorandum* di Londra (1954) e al Trattato di Osimo (1975) per la minoranza slovena del Friuli-Venezia Giulia.

¹⁶ Per tutte, v. Corte cost., sent. n. 81/2018, punto 3.2 cons. dir.

¹⁷ Differenti essendo, ad esempio, il regime della tutela per la minoranza francofona della Valle d'Aosta e quella tedesca dell'Alto Adige rispetto alla minoranza slovena della Venezia Giulia, a cominciare dal fatto che soltanto alle lingue francese e tedesca è riconosciuto lo *status* della co-ufficialità, insieme all'italiano, rispettivamente in Valle d'Aosta e nel Trentino-Alto Adige.

(art. 2). Essa fornisce le premesse comuni per la predisposizione di uno statuto giuridico modulabile a cura dei poteri locali e rivolto a tutte le minoranze linguistiche esplicitamente enumerate (dodici gruppi linguistici), tra le quali compaiono anche le popolazioni minoritarie dell'arco alpino, già destinatarie per le ragioni a suo tempo evidenziate in Assemblea costituente di misure speciali di protezione. La legge non intende uniformare il trattamento giuridico delle minoranze ora formalmente riconosciute, dal momento che permangono differenze oggettive tra i vari gruppi. Piuttosto, il parlamento ha voluto dettare principi generali comuni in tema di tutela minoritaria, fermo restando che ulteriori iniziative possono provenire sia dalle istituzioni statali che dalle singole regioni interessate col vincolo però, per queste ultime, di non poter ampliare il catalogo delle minoranze storiche, né delle lingue ammesse a tutela, come precisato dalla Corte costituzionale.

Diverse perplessità sono state avanzate dalla dottrina, sia giuridica che linguistica¹⁸, rispetto ai criteri seguiti dal legislatore per la stesura di questo elenco. In primo luogo, il riferimento alle popolazioni (albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene, croate) e a quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo (art. 2) sembra voler tracciare una demarcazione, che comunque non ha riflessi sul regime della tutela, tra formazioni sociali contraddistinte da caratteri etnico-linguistici propri, da un lato, ed idiomi minoritari che rilevarebbero essenzialmente sotto il profilo linguistico-culturale, dall'altro: una sorta di gerarchia che non trova ragionevole giustificazione né sul piano giuridico, né su quello socio-linguistico. In secondo luogo, a voler lasciare da parte la questione della distinzione tra lingue e dialetti, la lista include, con intento omologante, varietà linguistiche che non sono dotate del medesimo livello di standardizzazione: alcune di esse sono addirittura prive di un codice linguistico di riferimento (es. occitano), altre ce l'hanno ma soltanto in teoria (es. albanese, greco, croato), per altre ancora non è addirittura corretto parlare di "lingue di minoranza", trattandosi piuttosto di "lingue regionali" per la loro diffusione sul territorio (friulano e sardo).

Vi sono poi le lacune. Come emerge dalla intitolazione e dalla riportata elencazione, che deve ritenersi tassativa, la legge n. 482/1999 ha scelto di non occuparsi né delle minoranze degli immigrati, né delle popolazioni di etnia rom e sinta. Peraltro, queste ultime comparivano nei lavori preparatori, ma vennero estromesse nella stesura definitiva del provvedimento legislativo. Per tutte quelle situazioni, la ragione fondamentale della esclusione risiederebbe nella presenza diffusa sul territorio nazionale, cui si aggiunge, per le c.d. nuove minoranze composte da immigrati, il carattere recente della formazione che non giustificerebbe l'esistenza di un legame storico con ambiti territoriali definiti. La legge del 1999, infatti, fa dipendere la tutela positiva delle minoranze linguistiche riconosciute dal

¹⁸ V. F. PALERMO, *Verso l'attuazione dell'articolo 6 della Costituzione. La legge quadro sulle minoranze linguistiche storiche*, in *Informator*, n. 3, 1998, 24; V. PIERGIGLI, *Lingue minoritarie e identità culturali*, Milano, Giuffrè, 2001, 180; J. WOELK, *Il rispetto della diversità: la tutela delle minoranze linguistiche*, in C. CASONATO (a cura di), *Lezioni sui principi fondamentali della Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2010, 195; L. PANZERI, *La tutela dei diritti linguistici nella Repubblica delle autonomie*, Milano, Giuffrè, 2016, 77 ss.; M. PODETTA, *La Costituzione linguistica. Pluralismo e integrazione oggi*, Napoli, Editoriale scientifica, 2023, 94 ss.; F. TOSO, *Le minoranze linguistiche in Italia*, Bologna, il Mulino, 2008, 41 ss.

loro radicamento geografico e collega il godimento di precisi diritti linguistici e culturali alla previa delimitazione delle aree di insediamento tradizionale.

Il catalogo dei diritti linguistici è piuttosto articolato. La lingua minoritaria può essere utilizzata: nelle scuole materne, primarie e secondarie inferiori, sia come strumento di insegnamento che come materia curricolare, su richiesta dei genitori e nel rispetto della autonomia scolastica, con facoltà di aggiungere ulteriori iniziative per la valorizzazione e la ricerca a livello universitario (artt. 4-6); nelle adunanze degli organi amministrativi, fatto salvo il diritto di quanti non conoscono la lingua ammessa a tutela ad una immediata traduzione in italiano (art. 7); per la pubblicazione di atti ufficiali dello Stato, delle regioni, degli enti locali territoriali e non territoriali, fermo restando l'esclusivo valore legale del testo redatto in lingua italiana (art. 8); nei rapporti con l'amministrazione locale (escluse le forze armate e di polizia) e davanti al giudice di pace (art. 9); nelle indicazioni topografiche (art. 10), mentre per il ripristino dei cognomi, eventualmente modificati, nella forma originaria è prescritta la presentazione di idonea documentazione (art. 11). Nel sistema dell'informazione lo Stato è tenuto ad assicurare la tutela delle minoranze linguistiche nelle zone di appartenenza alle quali le regioni interessate possono rivolgere particolare attenzione nell'ambito della programmazione radiofonica e televisiva (art. 12).

Superato, dunque, l'atteggiamento indifferente e agnostico, poco congeniale ad un ordinamento democratico e pluralista come quello italiano, il legislatore del 1999 – sebbene con notevole ritardo rispetto a quanto implicitamente auspicato dal costituente e con qualche ombra – mostrava di recepire non soltanto la norma programmatica dell'art. 6, ma anche gli altri valori costituzionali a quella collegati, rinviando agli organi governativi e ministeriali (ad es. in tema di istruzione e media: artt. 5 e 12), da un lato, ed alle autonomie territoriali (comuni, province e regioni), dall'altro, il completamento dell'impianto normativo così predisposto nelle sue linee essenziali.

Peraltro, la legge n. 482/1999 va inserita nel panorama delle iniziative legislative regionali, già avviate nei decenni precedenti e finalizzate non soltanto alla salvaguardia dei patrimoni linguistici regionali, ma altresì, almeno dagli anni '90 in avanti, alla disciplina di determinati usi pubblici delle lingue nelle rispettive aree di insediamento minoritario¹⁹. In altri termini, i legislatori regionali, nei limiti loro consentiti dalla Costituzione, avevano contribuito ad aprire il varco all'intervento del legislatore statale, anche grazie alla lettura proposta, all'inizio degli anni Ottanta, all'art. 6 (e al termine "Repubblica") da parte della Corte costituzionale²⁰: non più disponibile ad interpretare la tutela delle minoranze linguistiche come una "materia" riservata allo Stato, bensì alla stregua di un "principio fondamentale" dell'ordinamento costituzionale, alla cui realizzazione tutti i soggetti della Repubblica sono tenuti a contribuire. Era così caduto il presupposto per continuare ad ostacolare lo svolgimento delle competenze delle regioni in questo ambito.

¹⁹ Si vedano: l. Veneto n. 73/1994, abrogata e sostituita da l. n. 30/2021; ll. Piemonte n. 30/1979, n. 26/1990 e n. 37/1997; l. Basilicata n. 16/1998, modif. da l. n. 40/1998 e da l. n. 17/2004; l. Molise n. 15/1997; l. Sicilia n. 26/1998; l. Sardegna n. 26/1997; l. Valle d'Aosta n. 47/1998; l. Friuli-Venezia Giulia n. 15/1996.

²⁰ Ad es., Corte cost., sentt. n. 312/1983 e n. 289/1987.

Con l'entrata in vigore della legge n. 482/1999, l'attivismo del legislatore regionale è proseguito tanto nelle regioni ordinarie quanto in quelle a statuto speciale con l'adozione di previsioni rivolte alla tutela, alla conservazione e allo sviluppo della identità etnica, linguistica, storica e culturale delle popolazioni alloglotte²¹.

4. Si può fare di più e di meglio? Le aperture della Corte costituzionale

Con questo si potrebbe ritenere che il quadro normativo sia ormai giunto a compimento: la norma fondamentale dell'art. 6 ha finalmente ricevuto attuazione ed ora tutte le minoranze linguistiche stanziate nel territorio nazionale risultano giuridicamente considerate e tutelate, nessuna di esse è più ingiustificatamente ignorata. Non è esattamente così.

La stessa legge generale poc'anzi citata si rivolge esclusivamente alla protezione delle minoranze storiche, ossia tradizionalmente radicate su porzioni determinate di territorio, trascurando – come accennato – di considerare le comunità presenti allo stato diffuso, ma non per tale ragione degne di minore attenzione, come i gruppi rom e sinti. Per non parlare delle c.d. nuove minoranze, venutesi a formare in Italia come in molte altre realtà economicamente sviluppate a seguito degli ingenti flussi migratori da Stati extraeuropei, soprattutto negli ultimi decenni. A questo proposito, gli organismi internazionali sottolineano l'opportunità di allargare la nozione di minoranza linguistica per ricomprendervi, accanto ai cittadini appartenenti a comunità di lingua e cultura diversa da quella della popolazione maggioritaria, coloro che – a prescindere dalla cittadinanza – si trovano a risiedere legalmente nel territorio di un determinato Stato e desiderano, con l'ausilio delle istituzioni pubbliche, integrarsi appieno nella società di accoglienza, senza dismettere il proprio patrimonio di valori linguistici, culturali e identitari.

Quando i costituenti si apprestavano a scrivere il testo di quello che sarebbe diventato l'art. 6, il loro primo pensiero era andato – come si è detto – alle minoranze nazionali, rimanendo sullo sfondo le esigenze, all'epoca non ancora pienamente avvertite, delle altre comunità linguistiche. L'esperienza, tuttavia, ha dimostrato che anche per le minoranze non riconducibili a quelle francese, tedesca e slovena le istanze di protezione trovano fondamento nel medesimo disposto costituzionale, malgrado il concreto trattamento

²¹ Proprio con riguardo ai rapporti tra la sopravvenuta legge generale di principi e la esistente normativa regionale, viene precisato che nei confronti delle regioni di diritto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano restano ferme le disposizioni in vigore, mentre la eventuale estensione delle misure più favorevoli contenute nella l. n. 482/1999 è rinviata a decreti di attuazione statutaria (art. 18 l. n. 482/1999). Per le regioni ordinarie, invece, il parlamento ha fatto salve le disposizioni regionali vigenti che abbiano previsto un regime di maggiore garanzia per le minoranze linguistiche e ha disposto che, nelle materie di loro competenza, la legislazione regionale possa adeguarsi ai principi della legge *de qua* (art. 13 l. n. 482/1999). Dopo il 1999, si segnalano i seguenti interventi regionali: ll. Friuli-Venezia Giulia n. 26 e n. 29/2007, l. n. 20/2009; ll. prov. Trento n. 6/2008 e 3/2018; l. Sardegna n. 22/2018; l. Piemonte n. 11/2009, abrogata da l. n. 11/2018; l. Campania n. 14/2004; l. Puglia n. 5/2012; l. Calabria n. 15/2003; l. Abruzzo n. 23/2020; l. Veneto n. 30/2021. Inoltre, nel corso dell'ultimo ventennio, sulla base del riformato art. 123 Cost., le regioni ordinarie si sono dotate di nuovi statuti, alcuni dei quali contengono precisi riferimenti all'obiettivo della tutela delle minoranze o, più genericamente, delle diversità linguistiche regionali (st. Puglia, Molise, Veneto, Calabria, Piemonte, Campania, Lombardia, Liguria).

giuridico non possa essere identico ma debba rapportarsi alle caratteristiche e alla conformazione dei diversi gruppi. Ciò che si intende evidenziare è che 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.

Il ricco potenziale dell'art. 6 probabilmente non è ancora esaurito. In primo luogo, infatti, non sembra potersi dubitare del fatto che l'esigenza di tutelare le comunità di antico insediamento sia destinata a permanere, tanto con riferimento alle minoranze nazionali delle tre regioni a statuto speciale del Nord Italia²², quanto con riguardo alle minoranze storiche enumerate nella legge n. 482/1999. Sebbene variamente modulato, per i componenti di tutti questi gruppi, infatti, sembra essere ancora vivo il senso di appartenenza e di condivisione di un corredo di valori identitari propri, come continua a dimostrare la produzione legislativa delle regioni, sia a statuto speciale che ordinario, a salvaguardia delle lingue e culture delle minoranze autoctone. Semmai, si potrebbe immaginare, in futuro, di allargare (almeno alcune tra) le azioni positive sancite dalla citata legge statale alle varietà linguistiche che sono state trascurate, nonostante il saldo legame col territorio e la presenza dell'*animus* comunitario tra i loro parlanti, quali il piemontese, il veneto, il tabarchino in Sardegna o gli idiomi galloitalici del Mezzogiorno, per il cui riconoscimento sono state depositate in questi anni svariate proposte di legge. Senza trascurare la condizione dei gruppi rom e sinti che tuttora permangono privi di tutela giuridica da parte della legislazione statale. A tal fine, la ratifica – tuttora attesa – della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie²³ potrebbe giovare alla messa a fuoco di lingue (e di corrispondenti identità minoritarie) che sono state, volontariamente o meno, omesse nella stesura della legge n. 482/1999. Non bisogna d'altra parte trascurare la presenza, nella Costituzione, di ulteriori disposizioni che, accanto all'art. 6, possono offrire validi presupposti e stimoli alla realizzazione di misure di tutela e promozione. Si pensi agli artt. 2, 3 e 9 Cost., che si sono sopra richiamati, nonché agli artt. 11 e 117, relativi alla apertura al diritto internazionale e al carattere vincolante dei trattati ratificati (inclusi quelli in tema di minoranze e lingue minoritarie) per il legislatore sia statale che regionale.

²² Si pensi, in proposito, alla ri-denominazione bilingue degli statuti del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e della Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* nel testo dell'art. 116, 1° co. Cost., come novellato nel 2001. Oltre ad avere un fondamento costituzionale, la specialità storica di alcune regioni si basa, prima ancora, su specifici fattori culturali, linguistici, geografici. Per queste considerazioni, v. A. POGGI A., *Il regionalismo italiano ancora alla ricerca del "modello plurale" delineato in Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2020, 10 ss.

Il tema della denominazione del Tirolo del Sud ha ripreso vigore in occasione del dibattito istituzionale, tuttora in corso (AC 2473-A, d.d.l. cost. approvato in prima deliberazione dalla Camera dei deputati il 7 ottobre 2025), sulla riforma dello statuto di autonomia, allorché è stato proposto di sostituire al toponimo attuale "Trentino-Alto Adige (Trentino-Südtirol)" la formula "Trentino-Alto Adige/*Südtirol* (in lingua tedesca: Region Trentino-Südtirol/Alto Adige)", con effetti sulla tutela minoritaria; per un commento critico, cfr. C. KOLMANN, *Südtirol-Alto Adige-Sudtirolo. Considerazioni storiche, linguistiche e politico-onomastiche in occasione della riapertura della disputa sulla denominazione del territorio attraverso la riforma dell'autonomia*, *Working papers Temi e Percorsi di Autonomia Speciale*, reperibile al sito: <https://www.liatn.eu/>

²³ La Carta è stata adottata dal Consiglio d'Europa nel 1992 ed è entrata in vigore nel 1998. L'Italia l'ha firmata nel 2000, ma non l'ha ancora ratificata.

In secondo luogo, una interpretazione estensiva dell'art. 6, oltre ad essere ritenuta ammissibile da un'estesa dottrina giuridica²⁴, sembra trapelare dalla giurisprudenza della Corte costituzionale successiva alla legge del 1999. In sostanza, secondo il giudice costituzionale 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. Dal ragionamento seguito dalla Corte costituzionale, specialmente nelle sentenze n. 170/2010 e n. 88/2011, non si evince 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 estensiva 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» (Corte cost., sent. n. 170/2010, punto 4 cons. dir.). E, ancora, nella prospettiva di uno sviluppo interpretativo dell'art. 6, il giudice costituzionale ha affermato che la legge n. 482/1999 «non esaurisce ogni forma di riconoscimento a sostegno del pluralismo linguistico, ma al contrario si riferisce esclusivamente alla tutela delle minoranze linguistiche storiche» (Corte cost., sent. n. 88/2011, punto 3 cons. dir.), consentendo pertanto di 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. In ipotesi, nell'ampia nozione di minoranza offerta dalla Corte, e sopra richiamata, potrebbero farsi rientrare anche le collettività formate da non-cittadini, come gli immigrati, stanziali e regolari, ed i loro discendenti che, in base alla legislazione vigente, non possono ottenere la cittadinanza italiana prima del raggiungimento della maggiore età. 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

²⁴ ... a cominciare dagli studi di Alessandro Pizzorusso, su cui si rinvia a 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, 1 ss. V. anche: P. BONETTI, *Prime note sulla tutela costituzionale contro il razzismo e la xenofobia*, in *Rivista trimestrale diritto pubblico*, n. 1, 1994, 21-22; G. DE VERGOTTINI G., *Verso una nuova definizione del concetto di minoranza*, in *Regione e governo locale*, n. 1-2, 1995, 21; A. ANZON DEMMIG, *La Corte «apre» a nuove minoranze*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 2011, 1309-1310; M. COSULICH, *Lingue straniere e lingue minoritarie nell'ordinamento repubblicano*, in *Quaderni regionali*, n. 3, 2012, 143-144; C. GALBERSANINI, *La tutela delle nuove minoranze linguistiche: un'interpretazione evolutiva dell'art. 6 Cost.?*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014, 7-8; EADEM, *La tutela delle nuove minoranze nella Costituzione pluralista*, Torino, Giappichelli, 2025; G. POGGESCHI, *Diritti linguistici (La lingua come strumento del diritto e la lingua quale oggetto della regolamentazione giuridica)*, in *Digesto discipline pubblicistiche, Aggiornamento*, Milano, Wolters Kluwer, 2015, 115; L. PANZERI, *La tutela dei diritti linguistici*, cit., 309; IDEM, *Sulle prospettive dei diritti linguistici degli immigrati: riflessioni interlocutorie*, in G. GRASSO – L. PANZERI – A. STEVANATO (a cura di), *Migranti stranieri cittadini del mondo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2025, 133 ss.; F. PALERMO – J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Milano, Wolters Kluwer, 2021, 259 ss. Ad una estensione dell'art. 6 Cost. ai membri delle c.d. nuove minoranze, è contraria E. PALICI DI SUNI, *Immigrati come nuove minoranze? Le ragioni del no*, in P. BONETTI (a cura di), *L'uso della lingua negli atti e nella comunicazione dei poteri pubblici italiani*, Torino, Giappichelli, 2016, 645 ss.

pluralismo culturale, i cui principi debbono ritenersi applicabili a tutte le minoranze, siano esse religiose, etniche o nazionali, oltre che linguistiche» (Corte cost., sent. n. 81/2018, punto 3.1 cons. dir.).

In conclusione, 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 minoranze immigrate, l'esperienza ha dimostrato l'estensione di quella disposizione ad altre minoranze storiche e nulla esclude, in linea di principio, la sua applicabilità anche alle minoranze linguistiche non autoctone. Pertanto, una volta accertato che le nuove minoranze sono formazioni sociali caratterizzate dalla esistenza dell'*animus* comunitario e di una "lingua immigrata"²⁵ quale elemento consolidato ed aggregante, l'assenza della cittadinanza non dovrebbe essere di ostacolo per il riconoscimento di forme di garanzia linguistica.

5. Segue: approcci e tendenze degli organismi internazionali

Nella prospettiva ora evocata va dato atto che ormai da tempo la tendenza degli organismi internazionali, incaricati di monitorare l'adempimento delle obbligazioni assunte dagli Stati con la ratifica di specifici trattati o di esprimere pareri in occasione della adozione o riforma delle legislazioni nazionali di tutela, depone nel senso di un allargamento della nozione di minoranza, variamente declinata (nazionale, etnica, linguistica), che non dovrebbe riferirsi in modo esclusivo – ed escludente – ai soli cittadini dello Stato. Del resto, anche i più noti documenti internazionali (es. Dichiarazione della Assemblea generale dell'ONU sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali, etniche, religiose o linguistiche del 1992) diretti alla protezione dei diritti fondamentali e delle minoranze non impiegano generalmente la locuzione "cittadini", ma quella onnicomprensiva di "persone" ovvero "persone appartenenti a minoranze", con ciò abbracciando tanto i cittadini che i non-cittadini, tanto le minoranze autoctone o storiche che quelle di recente formazione. La cittadinanza non sembra costituire un elemento indispensabile per definire il concetto di minoranza e non dovrebbe essere utilizzata come un criterio aprioristico per restringere arbitrariamente lo statuto della tutela minoritaria, bensì come condizione per l'esercizio di alcuni diritti, quali quelli politici.

È quanto emerge dal Commento generale del Comitato ONU sui diritti umani a proposito dell'art. 27 del Patto sui diritti civili e politici²⁶, nonché dalle opinioni e dai rapporti elaborati, in seno al Consiglio d'Europa, dalla Commissione di Venezia.

²⁵ Cfr., in proposito, C. BAGNA – S. MACHETTI – M. VEDOVELLI, *Italiano e lingue immigrate: verso un plurilinguismo consapevole o verso varietà di contatto?*, in A. VALENTINI e 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, 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, 331.

²⁶ Commento generale 6 aprile 1994, n. 23.

Quest'ultima, sin dai primi anni del nuovo millennio, ha preso a discostarsi dai suoi stessi precedenti per invitare gli Stati ad una applicazione combinata di diversi criteri – quali la residenza regolare sul territorio dello Stato, la durata della permanenza, la consistenza demografica del gruppo – al fine di una efficace tutela delle minoranze²⁷. E ancora, pronunciandosi in relazione alla esclusione delle lingue dei migranti dalla applicazione della citata Carta europea delle lingue regionali o minoritarie²⁸, ha rilevato come i requisiti territoriale e temporale per il godimento dei diritti linguistici, sebbene ammissibili in linea di principio, dovrebbero fondarsi su criteri oggettivi e ragionevoli²⁹. Nel medesimo senso depongono la pratica dell'Alto Commissario per le minoranze nazionali che opera nel sistema OSCE³⁰ e a cui ha fatto richiamo, in diverse occasioni, la stessa Commissione di Venezia, nonché i commentari tematici elaborati dal Comitato consultivo sulla Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali del 1994 e ratificata dall'Italia (l. n. 302/1997), il quale raccomanda alle autorità nazionali di privilegiare «*an article-by-article approach*», in modo da estendere pragmaticamente alcune delle misure della Convenzione-quadro anche ai non-cittadini³¹. Alla luce di questa impostazione, è evidente l'applicabilità di talune disposizioni a tutte le persone che risiedono nel territorio di uno Stato, comprese quelle che non appartengono a minoranze nazionali: la protezione contro la discriminazione, la garanzia del mutuo rispetto e del dialogo interculturale, la tutela contro i crimini d'odio, anche attraverso la promozione dell'educazione e la diffusione di materiali didattici adeguati rientrano nel catalogo delle situazioni soggettive che non hanno come titolari esclusivi i membri delle minoranze nazionali (o autoctone o storiche o di antico insediamento). D'altra parte, gli immigrati ben potrebbero godere, al pari dei membri delle minoranze nazionali e secondo un approccio *case by case*, di un'ampia gamma di diritti, tra quelli previsti nella Convenzione-quadro, quali l'eguaglianza, i diritti culturali compreso il diritto all'istruzione, la libertà di associazione e la libertà religiosa, la libertà d'informazione attraverso i media, il diritto alla partecipazione effettiva, mentre per i diritti relativi all'uso

²⁷ V., in particolare, *Report on Non-Citizens and Minority Rights*, Strasburgo, 18 gennaio 2007, 39; *Compilation Concerning the Protection of National Minorities*, Strasburgo, 11 novembre 2017, 6 ss.

²⁸ La Carta, infatti, si rivolge alle lingue regionali e minoritarie, ossia alle lingue «praticate tradizionalmente sul territorio di uno Stato dai cittadini di questo Stato che costituiscono un gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione dello Stato» e «diverse dalla(e) lingua(e) ufficiale(i) di questo Stato», ad esclusione delle lingue dei migranti e dei dialetti (art. 1, lett. a). Il Rapporto esplicativo della Carta 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).

²⁹ V. *Compilation*, cit., 33.

³⁰ OSCE-HIGH COMMISSIONER ON NATIONAL MINORITIES, *The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies*, 2012.

³¹ Si fa riferimento al *Thematic Commentary no. 3, The Language Rights of Persons Belonging to National Minorities Under the Framework Convention*, 24 maggio 2012, e al *Thematic Commentary no. 4, The Scope of Application of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, 27 maggio 2016. Per l'estensione agli immigrati dei diritti linguistici sanciti nella Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali e nella Dichiarazione ONU sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali o etniche, religiose o linguistiche (1992), cfr. in dottrina, rispettivamente: PH. McDERMOTT, *Language Rights and the Council of Europe: A Failed Response to a Multilingual Continent*, in *Ethnicities*, vol. 17(5), 2017, spec. 613 ss. e A. EIDE, *The Rights of 'Old' and 'New' Minorities*, in H. Malloy, J. Marko (eds), *Minority Governance in and Beyond Europe*, Leiden, Brill, 2014, 23 ss.

della lingua nei rapporti con le pubbliche autorità, nell'istruzione e nella toponomastica la valutazione di requisiti specifici, come la presenza storica sul territorio, la consistenza demografica e la disponibilità di adeguate risorse economiche, non ne consentirebbe l'estensione automatica al di fuori degli appartenenti alle minoranze nazionali³².

All'orientamento degli organismi citati si aggiunge quello delle istituzioni europee: nel processo di valutazione delle condizioni richieste dopo il Consiglio europeo di Copenaghen del 1993 ai Paesi candidati all'ingresso nell'Unione, la Commissione europea ha rilevato la non indispensabilità della cittadinanza, che potrebbe addirittura costituire un elemento restrittivo ai fini del godimento dei diritti minoritari³³, e analoga volontà di non limitare talune situazioni soggettive ai soli cittadini appartenenti a minoranze linguistiche è stata espressa a più riprese anche dalla Corte di Giustizia³⁴.

In sintesi, vi è concordanza nel ritenere che le situazioni minoritarie meritevoli di attenzione non si esauriscono nelle minoranze nazionali o autoctone, potendo espandersi 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. Il requisito della cittadinanza viene sostituito, nell'approccio internazionale, con quello della "residenza" e finanche della semplice "presenza temporanea" nel Paese ospite; pertanto, i lavoratori migranti e gli stranieri che si trovano temporaneamente sul territorio di uno Stato – in quanto membri di gruppi che condividono una stessa lingua, cultura, religione – non possono essere privati dei diritti sanciti nell'art. 27 del menzionato Patto internazionale sui diritti civili e politici, quali la libertà di riunione, di associazione, di espressione e, più in generale, del diritto alla identità culturale.

6. Conclusioni: dalla contrapposizione (tra gruppi) alla inclusione (per tutti)

Una lettura aggiornata delle norme e degli strumenti già in uso per le minoranze nazionali (o storiche o autoctone o di antico insediamenti) consente quindi la loro applicazione ad altre tipologie minoritarie: certamente gli immigrati, ma anche le persone di etnia rom e sinta, che costituiscono una minoranza nazionale sebbene frequentemente trattata alla stregua di una comunità immigrata, o le persone sorde la cui lingua (la lingua dei segni) è

³² V. *Thematic Commentary no. 4*, cit. e F. PALERMO – J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 272 ss.

³³ ...come nel caso dei russofoni della Lettonia. In proposito, v. G. GULIYeva, *Defining the Indefinable: a Definition of 'Minority' in EU Law*, in T. H. MALLOY – J. MARKO (eds), *Minority Governance in and Beyond Europe*, Leiden, Brill, 2014, 195.

³⁴ 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 Granel Rjiffer 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*).

considerata in taluni ordinamenti meritevole di riconoscimento e protezione al pari delle altre lingue minoritarie³⁵. Situazioni in apparenza molto distanti, ma a ben vedere tutte accomunate dal fatto che i rispettivi componenti condividono, accanto a un patrimonio identitario proprio, la medesima posizione di debolezza, di vulnerabilità, di svantaggio rispetto a un gruppo considerato o percepito come maggioritario, dunque più forte e verso il quale gli altri, i diversi dovrebbero in qualche misura dimostrare spirito di adattamento e di integrazione, sempre che non prevalgano da parte della maggioranza atteggiamenti di aprioristica chiusura, esclusione e ghettizzazione o, al massimo, di *favor* motivato dallo *status* di disabilità di alcuni soggetti³⁶.

Per provare a scardinare questa impostazione, occorre, in primo luogo, abbandonare l'idea (falsa) di una configurazione uniforme e monolitica della società contemporanea, dove a un gruppo maggioritario omogeneo si contrappongono uno o più gruppi minoritari e, in secondo luogo, rinunciare a concepire i gruppi minoritari, a loro volta, in contrapposizione gli uni agli altri come se, secondo quanto in precedenza esposto, le forme di tutela pensate per le minoranze nazionali fossero incompatibili con le situazioni minoritarie "altre". Per fare un salto di qualità, ciò che gli organismi internazionali e la dottrina auspicano da tempo ormai è assumere un metodo che guardi alla diversità come modo di essere della società, come fattore costitutivo e di arricchimento degli ordinamenti di democrazia pluralista e – per usare uno slogan – consideri la società come un tutto che si tiene perché a tutti conviene, anziché come la somma di elementi in eterno conflitto per la gestione del potere. Affinché ciò accada, è necessario insistere sul concetto di integrazione e, soprattutto, provare a tradurlo in realtà effettiva. A prescindere da qualunque velleità definitoria, nel contesto attuale, e preso atto del fallimento di modelli di conciliazione delle diversità come quello assimilazionista e multiculturale³⁷, le politiche di integrazione dovrebbero rivolgersi, piuttosto che a gruppi di individui in posizione non dominante da accogliere nel gruppo (numericamente, economicamente, culturalmente) maggioritario e quindi detentore del potere, alla società nella sua interezza. In altri termini, ciò che si auspica è un approccio all'integrazione «delle società», piuttosto che all'integrazione di persone «nelle società»³⁸.

³⁵ V. E. PALICI DI SUNI, *L'impatto della pandemia su una minoranza svantaggiata: le persone sorde*, in V. PIERGIGLI (a cura di), *Le identità minoritarie alla prova della pandemia da Covid-19. Una prospettiva comparata*, Milano, Cedam-Wolters Kluwer, 2022, 21 ss., la quale riferisce i casi di Finlandia, Austria, Ungheria e Slovenia, le cui Costituzioni riconoscono esplicitamente la lingua dei segni, mentre tale riconoscimento si deve alla legislazione ordinaria in Svezia, Norvegia e Scozia.

³⁶ ... come è il caso dell'Italia, secondo quanto risulta dal d.l. n. 41/2021 (c.d. decreto sostegni), conv. con modif. nella l. n. 69/2021, ove continua a prevalere l'idea di investire risorse per superare la sordità piuttosto che dedicarsi alla tutela della lingua dei segni (v. art. 34-ter «Misure urgenti per il riconoscimento della lingua dei segni italiana e l'inclusione delle persone con disabilità uditiva»). Più recentemente, l'applicazione dell'art. 34-ter è stata estesa «anche alle lingue dei segni e alle lingue dei segni tattili delle minoranze linguistiche riconosciute nei relativi territori» (art. 10, co. 1-bis d.l. n. 51/2023, conv. con modif. nella l. n. 87/2023).

³⁷ Rispettivamente praticati soprattutto dalla Francia, il primo, e da Regno Unito e Canada, il secondo. In dottrina, v. G. CERRINA FERONI – V. FEDERICO (a cura di), *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, Napoli, ESI, 2018.

³⁸ Così, F. PALERMO, *Alla ricerca della società inclusiva. Il contributo della dottrina comparatistica alla tutela delle minoranze "deboli" e all'inclusione delle diversità nelle società contemporanee*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, num. spec. 2024, 307.

A tale proposito, se alcuni tra gli strumenti internazionali che si sono menzionati – in particolare, la Convenzione-quadro e i documenti del Comitato consultivo e dell'Alto Commissario OSCE – muovono effettivamente da una nozione olistica e dinamica di integrazione e appaiono diretti – sulla base di quanto esposto nel paragrafo precedente – alla realizzazione di una società integrata, a ben diversi esiti sembrano invece rivolti, nonostante le buone intenzioni, i tentativi profusi dalle istituzioni politiche dell'Unione europea nell'ultimo ventennio con riferimento ai cittadini provenienti da Stati terzi. Basti pensare ai Principi fondamentali comuni della politica di integrazione degli immigrati nell'Unione europea (L'Aja 2004), al Piano d'azione sull'integrazione dei cittadini dei Paesi terzi (2016) e, più recentemente, al Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027 che insiste sulla necessità di costruire «società più inclusive per tutti»³⁹. Si tratta di documenti di *soft-law*, i quali ribadiscono che l'integrazione è un processo dinamico, a lungo termine e bidirezionale, di accomodamento reciproco degli immigrati e della popolazione residente negli Stati membri. Eppure, a prescindere dal valore altamente simbolico e dal tono spesso enfatico, le raccomandazioni dell'Unione europea continuano a portare l'attenzione sullo sforzo di adattamento dello straniero nello Stato di arrivo, che al massimo si attiverà per predisporre strumenti (come corsi di lingua e educazione civica) destinati a favorire l'ingresso o la permanenza del non-cittadino, sempre che questo riesca a soddisfare alcuni requisiti minimi e meriti pertanto l'accoglienza. In definitiva, e nonostante gli sforzi prodotti in sede politica, siamo ancora di fronte a una accezione di integrazione che tende a riproporre stereotipi, discriminazioni e barriere culturali, veri e propri impedimenti all'inclusione sociale.

Ora, proporre un cambio di paradigma in relazione al tema della tutela minoritaria non equivale certo a rinnegare o considerare desueto il significato dell'art. 6 Cost. È vero che la norma non tratta di gestione delle diversità, né di integrazione: all'epoca in cui veniva redatta, quelle nozioni non erano ancora emerse nel dibattito istituzionale e nella coscienza civile. Tuttavia, la contestualizzazione storica del disposto costituzionale non è di ostacolo a una lettura evolutiva del principio di protezione delle minoranze linguistiche, come la giurisprudenza costituzionale ha già evidenziato, oltre al fatto che la nostra Carta contiene ulteriori disposizioni che arricchiscono e concorrono all'aggiornamento interpretativo della norma chiave da cui questa riflessione ha preso le mosse. Merita ancora una volta richiamare le clausole, anch'esse racchiuse tra i Principi fondamentali e dirette alla tutela del pluralismo e delle formazioni sociali nelle quali certamente le minoranze linguistiche, e non soltanto quelle storiche, rientrano (art. 2); alla garanzia della eguaglianza formale e sostanziale, laddove il divieto di discriminazioni per ragioni di lingua si accompagna all'adozione di azioni positive per conseguire una eguaglianza piena ed effettiva (art. 3); alla realizzazione del decentramento politico-territoriale, perché, quantunque alle regioni sia (tuttora) precluso il riconoscimento di minoranze e lingue minoritarie e nonostante la tutela delle

³⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027*, Bruxelles, 24 novembre 2020, 1. Per un commento, V. PIERGIGLI, *L'integrazione degli stranieri e le politiche europee. Quid novi?*, in *Studi senesi*, n. 1, 2025, 97 ss.

minoranze linguistiche non possa considerarsi una “materia” di competenza regionale, non vi è dubbio che gli enti territoriali concorrono alla valorizzazione delle identità culturali minoritarie (art. 5); alla promozione del pluralismo religioso (art. 8); alla tutela e promozione della cultura, con implicito riferimento anche ai patrimoni linguistici e culturali delle minoranze (art. 9); alla partecipazione dell’Italia alle organizzazioni internazionali che promuovono la pace e la giustizia fra le nazioni (art. 11).

Ecco, cominciare a lavorare secondo procedure partecipate, ossia con il coinvolgimento delle istituzioni e delle stesse comunità di minoranza, per costruire una società realmente – e non soltanto a parole – integrata e inclusiva sarebbe la premessa più efficace per provare a governare le differenze, ridurre i conflitti e le diseguaglianze, ma al contempo per valorizzare le diversità, sebbene i risultati che dovessero conseguirsi non possano mai considerarsi definitivi, in ragione del costante mutare del tessuto sociale.

Un cammino non agevole, ma che è diventato urgente intraprendere per non smarrire i valori della democrazia, del pluralismo e dello stato di diritto sui quali dichiarano di fondarsi (ancora) le nostre società e la stessa Unione europea.