

*Nuovi Studi
di Diritto Pubblico
Estero e Comparato*

Collana del Devolution Club
diretta da
Tania Groppi e Alessandro Torre

**Vecchie e nuove minoranze:
definizioni e strumenti di tutela**

Atti del Convegno
Palermo, 3 dicembre 2015

a cura di Luciana De Grazia,
Laura Lorello, Giuseppe Verde

Indice

Introduzione.....	pag.	7
Vecchie e nuove minoranze: definizioni e strumenti di tutela. Considerazioni introduttive di <i>Laura Lorello</i>	»	11
Conciliare unità e diversità nei processi d'integrazione delle vecchie e nuove minoranze: la quadratura del cerchio? di <i>Roberta Medda-Windischer</i>	»	21
La partecipazione politica delle minoranze etnico-linguistiche nei Parlamenti. Nuove sfide per un problema antico di <i>Eleonora Ceccherini</i>	»	45
Nazionalismo e minoranze nella Scozia della <i>devolution</i> di <i>Alessandro Torre</i>	»	77
Principi costituzionali e partiti etnoregionalisti di <i>Stefania Baroncelli, Monica Rosini</i>	»	115
Considerazioni conclusive di <i>Paolo Caretti</i>	»	153

© Copyright 2018 by Maggioli S.p.A.
Maggioli Editore è un marchio di Maggioli S.p.A.
Azienda con sistema qualità certificato ISO 9001: 2008

47822 Santarcangelo di Romagna (RN) • Via del Carpino, 8
Tel. 0541/628111 • Fax 0541/622595
www.maggiolieditore.it
e-mail: clienti.editore@maggioli.it

Diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione
e di adattamento, totale o parziale con qualsiasi mezzo sono riservati per tutti i Paesi.

Finito di stampare nel mese di luglio 2018
nello stabilimento Maggioli S.p.A.
Santarcangelo di Romagna (RN)

Introduzione

La protezione delle minoranze interroga da sempre gli Stati democratici.

Ma è una domanda che si è fatta più urgente e più complessa nell'epoca della modernità e della contemporaneità.

In una prima fase, si è trattato di definire le minoranze, cercando espressioni che ne racchiudessero i caratteri in formule onnicomprensive, basate essenzialmente sulla dimensione della territorialità, ovvero sul fatto che questi gruppi occupavano stabilmente e da lungo tempo un determinato territorio.

Questo modo di prospettare la questione corrisponde alle c. d. vecchie minoranze, gruppi ben individuati che risiedono all'interno di uno stato, dei quali i singoli componenti sono cittadini e la cui diversità è pacificamente riconosciuta ed accettata, godendo essi del "diritto di non integrarsi" e di restare diversi.

Su questi elementi si è sviluppata la trama degli strumenti di tutela interni e internazionali delle minoranze, trama che poteva fare affidamento sulla loro staticità e sulla loro sostanziale immutabilità.

L'irrompere del fenomeno migratorio e il suo progressivo intensificarsi ha modificato questo assetto consolidato e rassicurante, declinando l'interrogativo originario in nuove, molteplici domande, che hanno reso inadeguate le risposte del passato.

Il confronto è, da qualche decennio, con le nuove minoranze, delle quali è difficile dare una definizione generale o comunque efficacemente rappresentativa di diversità e bisogni che spaziano dal campo più tipicamente culturale, che investe la lingua, la religione, le tradizioni, a quello economico e sociale, diversità e bisogni che, inoltre, possono assumere "infinite sfumature".

Riguardo alle nuove minoranze si pone, innanzitutto, un bisogno di affermazione e di difesa dei propri caratteri distintivi, di preservazione delle diversità.

Rispetto alle vecchie minoranze, le nuove minoranze devono, infatti, in taluni contesti, ancora ottenere un riconoscimento, al quale devono fare seguito non solo forme di protezione, ma anche misure di promozione, che garantiscano la conservazione delle loro identità.

Si comprende, allora, come nello stato democratico, che trova nel principio pluralista la sua prima radice, non è sufficiente che le minoranze vi siano e che abbiano il diritto di esserci; occorre che esse possano mantenersi tali, sviluppando i loro elementi distintivi, e occorre che possano evolversi e progredire, in armonia con la comunità che le ospita.

Ciò richiede che si passi dalla prospettiva della semplice tolleranza e dell'astratta garanzia di non subire discriminazioni, alla prospettiva della promozione e dell'azione, che vede in prima linea l'impegno positivo dello Stato.

È la dimensione sostanziale dell'eguaglianza, che la Costituzione italiana stabilisce nell'art. 3.2 e che legittima trattamenti diseguali e interventi differenziati, cui ogni stato potrà dare le forme che ritiene più proprie, per garantire una tutela effettiva delle nuove minoranze.

Vi è un secondo profilo di complessità, che oggi sembra emergere con maggiore vigore rispetto al passato.

Si tratta della *natura comunitaria* dei diritti delle minoranze, che richiede che ai singoli componenti del gruppo sia garantito l'esercizio *in comune* dei diritti, come il diritto di avere una propria cultura, il diritto di professare la propria religione, il diritto di usare la propria lingua *insieme* agli altri membri del gruppo.

Dunque, ad una dimensione individuale della titolarità dei diritti, si affianca una dimensione collettiva, così come collettivo può essere l'esercizio di alcuni di essi. E l'attenzione che le minoranze sollecitano cade qui più sulla difesa della comunità che su quella del singolo.

Svariati possono essere gli strumenti e i percorsi di tutela della diversità collettiva che gli stati possono scegliere, operando, ad esempio sul piano della rappresentanza negli organi elettivi con riserve di seggi, o con specifiche previsioni nella legislazione elettorale, o con forme di coinvolgimento nelle procedure di voto, o, ancora, più a monte, con la possibilità data alle minoranze di dare vita a partiti politici che ne esprimano l'identità, come nel caso dei partiti etnoregionalisti.

Quale che sia la strada seguita, denominatore comune è la promozione dell'integrazione delle minoranze nella comunità che le ospita, promozione che, sulla base di ciò che si è detto, non può che fondarsi sulla protezione delle loro identità.

Se, però, la protezione delle identità delle minoranze è presupposto della promozione dell'integrazione, questa non può risolversi né nell'assimilazione, né nella relativizzazione delle identità stesse, siano esse della comunità ospitante o delle comunità ospitate.

Questa è la sfida che gli stati democratici si trovano oggi a fronteggiare con urgenza e difficoltà crescenti: procedere ad un'*integrazione nella diversità*.

Come ricorda la Corte di Cassazione, nella sentenza n. 24084 del 2017, "Se l'integrazione non impone l'abbandono della cultura di origine, in consonanza con la previsione dell'art. 2 Cost. che valorizza il pluralismo sociale, il limite invalicabile è costituito dal rispetto dei diritti umani e della civiltà giuridica della società ospitante." La posizione antitetica in cui integrazione e diversità sembrano trovarsi in questo passaggio può superarsi solo se vi sia il contributo di entrambi gli attori, la comunità ospitante e i gruppi minoritari, chiamati a camminare l'uno vero l'altro, con un movimento che è bidirezionale; e, ancora, può superarsi solo se entrambi gli attori operino condividendo un nucleo minimo ed essenziale di principi fondamentali, che permetta loro di riconoscere in esso la propria, comune ed unica identità umana.

Luciana De Grazia

Laura Lorello

Giuseppe Verde

Vecchie e nuove minoranze: definizioni e strumenti di tutela. Considerazioni introduttive

Laura Lorello

Sommario: 1. Quali minoranze? – 2. La tutela delle minoranze. – 3. Dalla tutela delle minoranze alla “gestione quotidiana della diversità”.

1. Quali minoranze?

Il tema della tutela delle minoranze può essere rappresentato richiamando l'immagine di un fiume che, deviando dal suo percorso originario, si dipana continuamente in nuovi e numerosi rivoli, ognuno dei quali segue un senso proprio e diverso. Diviene, così, difficile definire con certezza quale sia il suo cammino e quale la sua direzione principale.

Allo stesso modo, storicamente la tutela delle minoranze ha riguardato le c. d. minoranze *tradizionali*, o *storiche*, o *vecchie*, rispetto alle quali si è consolidata nel tempo una configurazione chiara e sostanzialmente condivisa.

Si tratta di gruppi di persone che sono vissute o i cui antenati sono vissuti in un paese o in una sua parte, prima che lo Stato divenisse indipendente o prima che i suoi confini fossero tracciati nel modo in cui sono attualmente¹; o di gruppi nazionali che occupano territori storicamente appartenenti a loro, sono queste le *minoranze nazionali* di Kymlicka²; o ancora di gruppi numericamente inferiori rispetto al resto della popolazione di uno Stato, in posizione dominante, i cui membri, benché della stessa nazionalità dello Stato, posseggono caratteristiche etniche, religiose o linguistiche diverse da quelle del resto della popolazione, e mostrano, anche solo implicitamente, un senso di solidarietà,

¹ A. EIDE, *The rights of 'Old' versus 'New' Minorities*, in *European Yearbook of Minorities Issues*, vol. 2, 2002/3, 365 ss.

² W. KYMLICKA, *La cittadinanza multiculturale*, Bologna, 1995, 28.

diretta a preservare la loro cultura, le loro tradizioni, la loro religione, nelle parole di Capotorti³.

Queste definizioni fanno riferimento e ricomprendono i noti criteri, di tipo soggettivo ed oggettivo, elaborati dal diritto internazionale e comparato per individuare le minoranze, e ci propongono un quadro essenzialmente statico e stabile nel quale le vecchie minoranze sono gruppi che non hanno bisogno di affermarsi, la cui diversità è riconosciuta ed accettata, e alle quali è attribuito il “diritto di non integrarsi” e di restare diversi⁴.

È muovendosi su questo terreno, che le Costituzioni nazionali e i documenti internazionali e sovranazionali hanno stabilito diritti e strumenti di tutela delle minoranze.

Questo assetto tranquillizzante e semplificato è stato però progressivamente inciso nel tempo dal diffondersi del fenomeno migratorio, che ha portato, all'interno dei confini degli Stati, individui e famiglie di origine straniera, mettendo in discussione, ancora una volta, il mito delle comunità politiche omogenee⁵ ed accrescendo sempre di più il “carattere polietnico dello Stato”⁶.

Sono queste le c. d. *nuove minoranze*, che è difficile imbrigliare in configurazioni precise, per la loro estrema varietà e per la molteplicità dei bisogni che esse esprimono; e che forse non è neanche opportuno ridurre ad un unico disegno, che cancellerebbe i caratteri e gli elementi distintivi di ciascuna di esse⁷. Viene qui in luce la considerazione di chi⁸ ritiene che non sia compito del giurista individuare le condizioni a cui un gruppo può considerarsi minoranza, lasciando questo compito a chi opera nella dimensione pre e meta giuridica, come lo storico o il sociologo.

Delle *nuove minoranze* può dirsi che sono gruppi che, diversamente dalle vecchie, chiedono alla comunità ospitante un'integrazione sul piano economico e sociale⁹, mantenendo e preservando, tuttavia, le loro “caratteristiche culturali”, come la lingua, la religione, le tradizioni¹⁰.

³ F. CAPOTORTI, *Il regime delle minoranze nel sistema delle Nazioni Unite e secondo l'art. 27 del Patto sui diritti civili e politici*, in *Riv. int. Dir. dell'uomo*, 1992, 107 ss.

⁴ F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, 2011, 27 ss.

⁵ W. KYMLICKA, *La cittadinanza multiculturale*, cit., 8.

⁶ *Ibidem*, 35 ss.

⁷ A. EIDE, *The rights of 'Old' versus 'New' Minorities*, cit., 379 e F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 14 ss.

⁸ F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 18 ss.

⁹ *Ibidem*, 26 ss. Su questo aspetto si veda N. FRASER, A. HONNETH, *Redistribuzione o riconoscimento? Una controversia politico-filosofica*, Roma, 2007.

¹⁰ Questa configurazione delle nuove minoranze può essere accostata a quella che si ricava dal percorso evolutivo della giurisprudenza della Corte costituzionale italiana, riguardo alla

Tra le nuove minoranze possono ricomprendersi anche i gruppi di migranti, in quanto “rifugiati economici”, che hanno dovuto abbandonare la loro terra per motivi di sopravvivenza e ai quali va garantito, come ricorda Kymlicka, il diritto a ricreare la loro cultura sociale come “forma di compensazione”¹¹.

La nozione di minoranza, quindi, se riferita alle nuove minoranze ed ai gruppi di immigrati, può colorarsi di “infinite sfumature”¹², può assumere significati differenti, che intersecano direttamente i due profili dell'eguaglianza: quello formale e quello sostanziale.

Si pone, infatti, il problema di come guardare e di come trattare la loro *diversità*, se come eccezione o deroga al principio di eguaglianza in senso formale¹³, che rimane comunque il modello generale e che postula un diritto che deve applicarsi uniformemente a tutti i membri della comunità; o se come *nuova* regola, che si colloca nella dimensione sostanziale dell'eguaglianza, richiedendo trattamenti necessariamente differenziati, se diverse sono le condizioni di partenza¹⁴.

Nell'assetto multi-etnico e plurale della società moderna non può che seguirsi il secondo approccio, che fa del “trattamento diseguale” una specificazione del principio di eguaglianza¹⁵, prospettandone una più avanzata e realistica lettura, e proponendo un “diritto diseguale”, un “diritto delle differenze”¹⁶, un

tutela delle minoranze linguistiche, che, nella sentenza n. 170 del 2010, sembra sganciare la nozione di minoranza linguistica dal requisito della cittadinanza, disegnando le prime come “comunità necessariamente ristrette e differenziate, nelle quali possono spontaneamente raccogliersi persone che, in quanto parlanti tra loro una stessa “lingua”, diversa da quella comune, custodiscono ed esprimono specifici e particolari modi di sentire e di vivere” (Cons. dir. 4). Su questo aspetto si veda C. GALBERSANINI, *La tutela delle nuove minoranze linguistiche: un'interpretazione evolutiva dell'art. 6 Cost.?*, in *Rivistaic* 3/2014, 11 ss., che ritiene, quale criterio alternativo di individuazione delle minoranze linguistiche rispetto alla cittadinanza, quello della formazione sociale dell'art. 2 Cost.

¹¹ Questa impostazione supera l'idea che i migranti sono persone che hanno volontariamente scelto di lasciare il proprio paese e la propria cultura per trasferirsi presso una nuova comunità senza potere vantare alcuna pretesa di mantenere la loro specificità, ma con l'obbligo di integrarsi (W. KYMLICKA, *La cittadinanza multiculturale*, cit., 29). Sul profilo della cultura come elemento di riconoscimento si veda S. BENHABIB, *La rivendicazione dell'identità culturale. Eguaglianza e diversità nell'era globale*, Bologna, 2005.

¹² F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 32.

¹³ La prospettiva della tutela delle minoranze come eccezione è sostenuta, a proposito della tutela delle minoranze linguistiche nella Costituzione italiana, da V. Angiolini, *Diritto costituzionale e società multiculturale*, in *Rivistaic*, 4/2015, 12 ss.

¹⁴ F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 38 ss.

¹⁵ *Ibidem*, 39 ss.

¹⁶ *Ibidem*, 38.

nuovo principio costituzionale di “diversità culturale”¹⁷. Proprio l’affermazione di questo principio di *diversità culturale*, consente di proiettare la tutela delle nuove minoranze al di là dello stesso principio di eguaglianza sostanziale¹⁸, poiché esso non si limita a riconoscere l’importanza delle minoranze in sé, ma le configura come valore per l’intera società¹⁹, operando al contempo come “clausola di riconoscimento” per tutte le culture, e le minoranze, che vengono così collocate sullo stesso livello, senza distinguere tra quelle più forti, le vecchie, e quelle più deboli o marginalizzate, cioè le nuove minoranze e i gruppi di immigrati²⁰.

Ed è attraverso questo percorso che, dalla visione delle minoranze solo come diversità da proteggere, può giungersi alla visione delle minoranze come identità riconosciute ed autonome, diverse ma di eguale importanza, che costituiscono una delle possibili declinazioni dell’idea di dignità umana²¹.

2. La tutela delle minoranze

Una volta riconosciuta l’esistenza delle nuove minoranze si pone il problema di come procedere alla loro tutela, consapevoli che il necessario punto da cui partire è il sistema di protezione concepito e consolidato per le minoranze tradizionali.

L’approccio storicamente risalente, come è noto, è il modello del diritto internazionale, che si concentra sull’esigenza di assicurare a ciascun individuo il godimento dei diritti umani. Dalla tutela dei diritti individuali deriva, in modo indiretto, quella del gruppo cui il singolo appartiene²². Qui le minoranze non rilevano in quanto tali, ma come oggetto di protezione solo *indiretta*. In sostanza, una protezione autentica ed *ordinaria* dei diritti dell’uomo copre, per estensione naturale, anche i diritti delle minoranze.

Questo modello, tuttavia, è apparso, ed appare oggi ancor di più, superato, dando ragione a quanti hanno sostenuto la necessità di individuare *diritti*

¹⁷ I. RUGGIU, *Diversity as a public good? Cultural identity in legal narratives*, in *Dignity in change. Exploring the constitutional potential of Eu gender and anti-discrimination law*, a cura di S. Nicolai, Firenze, 2010, 151 ss, 181 ss.

¹⁸ *Ibidem*, 166 ss.

¹⁹ *Ibidem*, 166 e 181 ss. e R. MEDDA WINDISCHER, *Nuove minoranze. Immigrazione tra diversità culturale e coesione sociale*, Padova, 2010, 31.

²⁰ I. RUGGIU, *Diversity as a public good?*, cit., 181 ss.

²¹ *Ibidem*, 181 e R. MEDDA WINDISCHER, *Nuove minoranze*, cit., 140 ss.

²² Eide, *The rights of ‘Old’ versus ‘New’ Minorities*, cit., 366, W. KYMLICKA, *La cittadinanza multicultural*, cit., 10 ss., F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 98 ss.

collettivi, ovvero diritti attribuiti ed esercitati da una collettività, anziché dai singoli che la compongono²³. Di fronte, infatti, all’esigenza di garantire la diversità culturale della società moderna, può non essere sufficiente la *ordinaria* protezione dei diritti dell’uomo come singolo²⁴, concepita nella prospettiva della sola identità individuale e non sempre adattabile alla dimensione dell’identità collettiva²⁵.

Ecco, dunque, farsi strada l’idea di riconoscere i diritti delle minoranze, la cui diversità rischierebbe di essere appiattita e cancellata dall’approccio della uguale garanzia a tutti dei diritti umani come strumento di protezione delle stesse: perché trattare tutti come individui, senza considerare i caratteri e le differenze di ognuno, può non eliminare le differenze, ma aggravarle²⁶.

Il primo documento internazionale che storicamente ha riconosciuto diritti ad un’entità collettiva è il Patto Internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR, International Covenant on Civil and Political Rights), adottato dalle Nazioni Unite nel 1966²⁷, il cui art. 27 afferma: “In quegli Stati, nei quali esistono minoranze etniche, religiose, o linguistiche, gli individui appartenenti a tali minoranze non possono essere privati del diritto di avere una vita culturale propria, di professare e praticare la propria religione, o di usare la propria lingua, in comune con gli altri membri del proprio gruppo”. L’attribuzione dei diritti alle minoranze, che ha sempre comunque come soggetto l’individuo, è qui fondata sul fatto che esse attualmente *esistono* nel territorio di uno Stato, senza fare riferimento al momento a partire dal quale si trovano lì, né al grado di *permanenza* che il loro insediamento possiede²⁸.

Ciò consente di ampliare la possibile platea dei gruppi che possono costituire una minoranza, non essendo necessario né l’elemento della cittadinanza, riconosciuta solo a componenti delle vecchie minoranze, né quello della residenza permanente. Sulla stessa linea si colloca un altro importante documento, questa volta di efficacia regionale, la Convenzione Quadro per la protezione delle minoranze nazionali, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa nel 1995²⁹, che costituisce l’unico trattato internazionale in materia. Per quanto riferito alle sole minoranze nazionali, il Trattato è rilevante per-

²³ W. KYMLICKA, *La cittadinanza multicultural*, cit., 81 ss.

²⁴ Eide, *The rights of ‘Old’ versus ‘New’ Minorities*, cit., 366 ss.

²⁵ *Ibidem*, 366 ss. e W. KYMLICKA, *La cittadinanza multicultural*, cit., 13 ss.

²⁶ W. KYMLICKA, *La cittadinanza multicultural*, cit., 336 ss.

²⁷ Eide, *The rights of ‘Old’ versus ‘New’ Minorities*, cit., 367 ss. e F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 99 ss.

²⁸ Eide, *The rights of ‘Old’ versus ‘New’ Minorities*, cit., 368.

²⁹ F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 105 ss.

ché riveste i diritti delle minoranze di una nuova luce, configurandoli come diritti "particolari", ma rientranti nel più ampio *genus* dei diritti dell'uomo "generali". Ciò conferisce ai diritti delle minoranze un fondamento più solido e indiscutibile. Nella Convenzione i diritti *particolari* attribuiti ai gruppi minoritari sono costruiti come diritti individuali, il cui esercizio è però affidato al singolo, in quanto componente di un gruppo³⁰.

In particolare, nell'art. 3.2 si afferma che "le persone appartenenti a minoranze nazionali possono individualmente o in comune con altri esercitare i diritti e le libertà" stabiliti dalla Convenzione, facendo così riferimento a diritti di singoli appartenenti a minoranze, ma che vanno esercitati insieme ad altri: si abbina in questo modo il profilo individuale della titolarità al profilo collettivo dell'esercizio.

Inoltre il criterio più diffuso per l'attribuzione di diritti alle minoranze nazionali, cioè quello della cittadinanza, generalmente stabilito dalla legislazione degli Stati, ha ricevuto nel tempo una considerazione sempre minore, da parte del Comitato dei Ministri, nel percorso di riconoscimento delle minoranze³¹. Si può in sostanza affermare che la Convenzione Quadro "ribadisce i diritti contenuti nella Cedu e li sviluppa ampliandoli ulteriormente per adattarli alle realtà delle minoranze"³².

Le forme che i diritti delle nuove minoranze possono assumere, come "diritti differenziati" sono, secondo un'autorevole ricostruzione³³, quelle dei diritti di autogoverno (spesso riservati ai soli componenti delle minoranze che hanno la cittadinanza, cioè le vecchie), dei diritti *polietnici*, dei diritti di rappresentanza speciali (come le quote di seggi negli organi rappresentativi).

Riguardo alle nuove minoranze sembra possibile fare più facilmente riferimento ai secondi, i *diritti polietnici*, inizialmente limitati a semplici rivendicazioni della propria specificità culturale, verso cui vanno proibite forme di discriminazione, ma successivamente estesi a richieste di interventi attivi da parte del soggetto pubblico, volti ad eliminare situazioni di pregiudizio o di disegualianza³⁴. Si tratta, ad esempio, di inserire nei programmi scolastici lo studio della storia delle minoranze, o di prevedere l'insegnamento nelle scuole della lingua dei gruppi immigrati, o di ottenere l'esenzione da comportamenti obbligatori per legge, allo scopo di potere rispettare il proprio credo religioso (caso del casco in moto per i Sikh). Va rilevato che tali interventi non potreb-

³⁰ *Ibidem*, 45 ss.

³¹ *Ibidem*, 108.

³² *Ibidem*, 112.

³³ W. KYMLICKA, *La cittadinanza multiculturale*, cit., 48 ss.

³⁴ *Ibidem*, 56 ss.

bero farsi rientrare nella categoria delle c. d. azioni positive, poiché queste mirano a rimuovere una situazione di disegualianza e cessano una volta raggiunto il loro obiettivo. Diversamente gli interventi collegati ai diritti polietnici hanno la funzione di *misure protettive*³⁵, volte a mantenere e preservare la diversità del gruppo, promuovendone un'integrazione senza assimilazione, e pertanto possiedono un carattere necessariamente permanente e *costitutivo*³⁶.

3. Dalla tutela delle minoranze alla "gestione quotidiana della diversità"

Un significativo passo in avanti nel processo di graduale emersione delle nuove minoranze e dei loro diritti è costituito dalla creazione dell'Unione europea, che, con la sua strutturale natura composita, ha avviato il percorso di un "riconoscimento istituzionale della differenziazione"³⁷.

Non solo il Preambolo della Carta europea dei diritti si propone il "rispetto della diversità delle culture e delle tradizioni dei popoli europei", insieme all'identità costituzionale degli Stati membri³⁸, ma più profondamente l'art. 2 del TUE, novellato dal Trattato di Lisbona del 2009, individua tra i valori fondanti dell'Unione, oltre al rispetto della dignità umana, alla libertà, alla democrazia, all'eguaglianza e allo stato diritto, anche il rispetto dei diritti umani, "compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze". Ciò di fatto sottrae il diritto delle minoranze alla competenza esclusiva degli Stati, facendo della loro tutela un impegno che grava anche sul livello sovranazionale³⁹. La tutela delle minoranze diviene in tal modo un elemento del complessivo disegno di uno spazio costituzionale europeo, "consistente nella coesistenza di una realtà giuridica articolata"⁴⁰.

La prospettiva della tutela delle nuove minoranze, che fin qui si è brevemente descritta, conduce la riflessione su un terreno più complesso di quello finora prospettato.

³⁵ R. MEDDA WINDISCHER, *Nuove minoranze*, cit., 123.

³⁶ *Ibidem*, 123 e W. KYMLICKA, *La cittadinanza multiculturale*, cit., 58. Questa differenziazione sembra compatibile con l'idea, consolidata nel tempo e più tranquillizzante per gli Stati, che le azioni positive, più impegnative, possano essere rivolte solo alle vecchie minoranze invece che alle nuove. A. Eide, *The rights of 'Old' versus 'New' Minorities*, cit., 369, parla di maggiore forza dei diritti delle vecchie minoranze, riguardo alla previsione delle azioni positive, rispetto alla debolezza dei diritti delle vecchie minoranze.

³⁷ F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 112.

³⁸ R. MEDDA WINDISCHER, *Nuove minoranze*, cit., 146 ss.

³⁹ F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 119.

⁴⁰ *Ibidem*, 119.

Da un lato, infatti, appare impraticabile la semplice estensione alle nuove minoranze degli strumenti di protezione approntati per le vecchie minoranze, poiché, come già ricordato, questi si fondano sul criterio della cittadinanza, requisito che i componenti delle nuove minoranze non posseggono, a differenza dei componenti delle vecchie⁴¹. Ciò chiama in causa in modo diretto le scelte degli Stati in materia di attribuzione della cittadinanza⁴², spingendo verso un allargamento delle maglie dei diritti nazionali, perché superino il criterio dello *ius sanguinis* o quello di un limitato *ius soli*, e valorizzino la residenza nel territorio dello Stato o la costruzione di un rapporto culturale e sociale con la comunità ospitante⁴³.

Dall'altro lato, soddisfatta la primaria esigenza di garantire la sopravvivenza delle minoranze, occorre interrogarsi sui modi in cui assicurare la *gestione quotidiana delle diversità*⁴⁴, e cioè guardando alla dimensione complessa e articolata del nuovo "diritto delle differenze", del principio costituzionale di "diversità culturale", di cui si diceva. La definizione dei contenuti dei diritti delle nuove minoranze deve, allora, partire dall'ascolto delle loro concrete richieste, dalla considerazione dei loro bisogni primari, dalla effettiva natura delle loro rivendicazioni. E ciò tenendo conto della grande varietà che connota i gruppi minoritari e della diversità delle loro condizioni, spesso causa più di

⁴¹ R. MEDDA WINDISCHER, *Nuove minoranze*, cit., 68.

⁴² A. Eide, *The rights of 'Old' versus 'New' Minorities*, cit., 376 ss.

⁴³ Si veda in questo senso l'art. 1 del ddl 2092, approvato dalla Camera dei deputati il 13/10/2015, relativo ai modi di acquisto della cittadinanza, che dispone all'art. 1: "1. Alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, sono apportate le seguenti modificazioni: a) all'articolo 1, comma 1, è aggiunta, in fine, la seguente lettera: «b-bis) chi è nato nel territorio della Repubblica da genitori stranieri, di cui almeno uno sia titolare del diritto di soggiorno permanente ai sensi dell'articolo 14 del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, o sia in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286»; e successivamente «2-bis. Il minore straniero nato in Italia o che vi ha fatto ingresso entro il compimento del dodicesimo anno di età che, ai sensi della normativa vigente, ha frequentato regolarmente, nel territorio nazionale, per almeno cinque anni, uno o più cicli presso istituti appartenenti al sistema nazionale di istruzione o percorsi di istruzione e formazione professionale triennale o quadriennale idonei al conseguimento di una qualifica professionale, acquisita la cittadinanza italiana. Nel caso in cui la frequenza riguardi il corso di istruzione primaria, è altresì necessaria la conclusione positiva del corso medesimo". Si tratta di due nuovi modi di acquisto della cittadinanza italiana, l'uno legato alla lunga titolarità del diritto di soggiorno permanente o del permesso di soggiorno dell'Ue per soggiornanti di lungo periodo; l'altro legato all'acquisizione di conoscenze culturali e alla frequenza di corsi di istruzione o formazione professionale pubblici. Il ddl 2092 non ha ottenuto l'approvazione nel corso della XVII legislatura.

⁴⁴ F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 354.

pretese di tipo economico e sociale, che di tipo meramente culturale, pretese che impegnano gli Stati in un percorso che deve evitare la loro "culturalizzazione", ovvero la riduzione della protezione delle minoranze a quella della loro cultura⁴⁵.

In questa costruzione dal basso del "diritto delle differenze"⁴⁶, diventa fondamentale stabilire le condizioni del processo di integrazione, e ciò in modo più urgente nel momento attuale, che conosce una nuova esplosione del fenomeno migratorio. Sono ben note le difficoltà dei percorsi dell'integrazione, stretti tra gli estremi dell'assimilazione e della relativizzazione delle identità culturali.

Ma se dallo scenario di tante diversità separate e non comunicanti si passa a quello della ricerca di qualcosa che le accomuni, di qualcosa che tutti possano condividere, può ritrovarsi la strada dell'integrazione intesa in un senso più autentico e costruttivo; un'integrazione *attiva*⁴⁷ o *biderizionale*⁴⁸, che richiede un impegno congiunto e contestuale da parte del gruppo o dei gruppi minoritari e da parte della comunità che li ospita⁴⁹. Questa deve aprirsi alle diversità, riconoscendo identità altre e rinunciando a qualunque pretesa egemonica; quelli devono, pur nel rispetto del loro patrimonio identitario, imparare a percepirsi come membri della comunità ospitante, sviluppando verso di essa un "sentimento di appartenenza" che oltrepassi i limiti della riconoscenza e dell'obbligo.

Questo *senso di appartenenza* può trovare le sue radici in un nucleo minimo ed essenziale di principi fondamentali⁵⁰, riconducibile ai diritti umani, che rappresentano il patrimonio fondativo di ogni comunità sociale, e prima ancora il corredo irrinunciabile dell'identità di ogni uomo.

⁴⁵ R. MEDDA WINDISCHER, *Nuove minoranze*, cit., 156.

⁴⁶ A. EIDE, *The rights of 'Old' versus 'New' Minorities*, cit., 379 e R. Medda Windischer, *Nuove minoranze*, cit., 185 ss.

⁴⁷ R. Medda Windischer, *Nuove minoranze*, cit., 200 e G. Cerina Feroni, *L'esperienza tedesca di multiculturalismo: società multi-etnica e aspirazioni di identità etnoculturali*, in *Stato democratico e società multiculturali. Dalla tutela delle minoranze al riconoscimento delle diversità culturali*, a cura di D. Amirante e V. Pepe, Torino, 2011, 59 ss., 66.

⁴⁸ W. KYMLICKA, *La cittadinanza multiculturali*, cit., 168.

⁴⁹ *Ibidem*, 168.

⁵⁰ R. MEDDA WINDISCHER, *Nuove minoranze*, cit., 195 ss. parla di principi con i quali le rivendicazioni delle minoranze devono essere compatibili per il loro riconoscimento. Si veda anche I. Ruggiu, *Diversity as a public good?*, cit., 182 ss.