



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

research paper

CHIARA GALBERSANINI

**IL RUOLO DELLE REGIONI E DELLE CITTÀ METROPOLITANE
NELLA SOCIETÀ MULTICULTURALE: LA TUTELA DELLE NUOVE
MINORANZE LINGUISTICHE**

Marzo 2015

ISSN: 2038-0623

ISBN 978-88-96871-44-7

Copyright © Centro Studi sul Federalismo 2015

Tutti i diritti sono riservati. Parti di questa pubblicazione possono essere citate nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore e con l'indicazione della fonte.

All rights reserved. Quotations from this document can be made according to copyright law, providing information on the source.

ABSTRACT

Le osservazioni svolte nel paper prendono in considerazione il ruolo delle Regioni e delle Città metropolitane nella tutela delle “nuove” minoranze linguistiche, che si sono formate a seguito dei flussi migratori e caratterizzano la società in senso multiculturale. A partire da una riflessione sul legame esistente tra la protezione dei gruppi minoritari prevista dalla Costituzione e l’ordinamento regionale e locale, ci si sofferma sui possibili sviluppi in materia di tutela dei nuovi gruppi minoritari a seguito del riordino delle funzioni tra Province e Città metropolitane previsto dalla legge Delrio e sul modello di città metropolitana come “*diverse, cohesive and attractive city*”. Le osservazioni vertono, poi, sulla proposta di riforma costituzionale Renzi-Boschi per quanto riguarda gli aspetti che toccano la tutela delle minoranze linguistiche e sulla competenza regionale in materia, per aprire, infine, una breve riflessione sulla tutela della diversità culturale come valore costituzionale.

Chiara Galbersanini è dottoranda presso il Dipartimento di Studi internazionali, giuridici e storico politici dell’Università degli Studi di Milano

E-mail: chiara.galbersanini@unimi.it

1. Il legame della tutela delle minoranze prevista dall'art. 6 della Costituzione con l'ordinamento regionale e locale - 2. Recenti sviluppi in materia di tutela delle minoranze linguistiche a seguito del riordino delle funzioni tra Province e Città metropolitane previsto dalla Legge Delrio - 3. Città metropolitane come “*diverse, cohesive and attractive city*” - 4. Recenti sviluppi in materia di tutela delle minoranze linguistiche nella proposta di riforma costituzionale Renzi-Boschi - 5. La competenza regionale in materia di tutela delle minoranze linguistiche - 6. La diversità culturale come valore costituzionale.

1. Il legame della tutela delle minoranze prevista dall'art. 6 della Costituzione con l'ordinamento regionale e locale

La tutela delle minoranze linguistiche, prevista dall'ordinamento costituzionale, caratterizza la nostra forma di Stato in senso pluralista: l'articolo 6 impegna infatti la Repubblica ad una protezione dei gruppi minoritari attraverso l'elaborazione di “*apposite norme*”¹.

L'inserimento di tale articolo nella Carta costituzionale ha determinato un passaggio fondamentale nella storia della nostra forma di Stato: esso, infatti, fa presupporre l'esistenza di più lingue parlate su uno stesso territorio e, come la giurisprudenza della Corte costituzionale ha affermato, rappresenta un superamento dell'idea di Stato Nazione ottocentesca², caratterizzata da un'omogeneità linguistico-culturale, per aprire la strada, nello Stato costituzionale, alla garanzia del pluralismo espresso nella forma della diversità linguistico-culturale.

Tuttavia, sebbene, la tutela delle minoranze costituisca a tutti gli effetti uno dei principi fondamentali del nostro ordinamento, l'attuazione dell'art. 6 Cost., per ragioni di tipo prevalentemente storico e politico, è fortemente legata alla dimensione regionale e locale del nostro Paese, rivolgendosi, fino ad ora, unicamente alle minoranze linguistiche cosiddette “storiche”, ovvero a quelle minoranze esistenti sul territorio da un periodo di tempo relativamente lungo, la cui presenza è circoscritta a determinate aree geografiche.

Si tratta, in particolare, delle minoranze enumerate dalla legge statale sulla tutela delle minoranze linguistiche storiche³, ovvero le popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate e quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo⁴, e che si concentrano, prevalentemente, nelle Regioni di confine.

Già in sede di Assemblea costituente, emergeva con chiarezza il legame tra la tutela delle minoranze e l'ordinamento regionale, tanto che nella sua formulazione iniziale, il principio di tutela delle minoranze venne collocato nel Titolo relativo alle Regioni, poi divenuto il Titolo V della parte seconda della Costituzione relativo a Regioni, Province e Comuni.

La *ratio* di tale scelta risiedeva nel fatto che tale disposizione avrebbe potuto evitare ai Costituenti di prendere nuovi impegni per la concessione di Statuti speciali alle Regioni e non avrebbe

¹ Cfr. art. 2 Cost. “La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche”.

² La stessa Corte Costituzionale si è espressa sul punto, affermando come «la tutela delle minoranze linguistiche (...) rappresenta un superamento delle concezioni dello Stato nazionale chiuso dell'ottocento e un rovesciamento di grande portata politica e culturale, rispetto all'atteggiamento nazionalistico manifestato dal fascismo». Cfr. Corte Cost., sent. n. 159/2009.

³ Legge n. 482 del 1999 “Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche”.

⁴ Cfr. l'art. 2 della legge n. 482 del 1999.

contribuito alla creazione di situazioni internazionalmente pericolose, a causa dei possibili fermenti di irredentismo.

Solo in seguito, in sede di Assemblea costituente, si decise di considerare la questione delle minoranze linguistiche separatamente dall'autonomia regionale, perché costituiva un argomento estraneo ad esse⁵, e di inserire la tutela delle minoranze fra i principi fondamentali della Costituzione, caratterizzanti la nostra forma di Stato. Si sostenne, in particolare, come in uno Stato moderno la tutela delle minoranze linguistiche non potesse riguardare soltanto determinate Regioni, o perché imposta da un Trattato di Pace, ma dovesse costituire elemento fondamentale di ogni Costituzione moderna.

Un altro dato da cui emerge il legame tra l'art. 6 Cost. e il livello ordinamentale regionale riguarda, poi, l'intervento attuativo della disposizione costituzionale da parte delle Regioni e degli enti locali, soprattutto a causa del ritardo con cui il legislatore nazionale è intervenuto in materia, soltanto a distanza di quarant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione: questo ritardo ha, per altro, determinando un vuoto legislativo spesso colmato dall'intervento del legislatore regionale.

In particolare, l'interesse del legislatore regionale in materia è stato soprattutto determinato dalla concentrazione delle minoranze linguistiche in alcune aree geografiche del nostro Paese e l'attuazione stessa dell'art. 6 Cost. non ha potuto evitare di tenere in considerazione il carattere "localizzato" dei gruppi minoritari.

Anche il legislatore nazionale, una volta intervenuto in materia attraverso la legge statale sulla tutela dei gruppi minoritari⁶, ha affidato alcune funzioni relative alla protezione delle minoranze alle Province, proprio in ragione della concentrazione delle minoranze linguistiche in determinate aree.

Il legame tra la tutela delle minoranze linguistiche con le Regioni e gli enti locali è stato, inoltre, messo in evidenza dai recenti sviluppi in materia di governo del territorio. Da una parte, come previsto dall'accordo Stato-Regioni per il riordino delle funzioni fra Province, Comuni e Città metropolitane, seguito alla cosiddetta legge Delrio del 2014⁷, alcune funzioni riguardanti la tutela delle minoranze linguistiche sono state affidate alle città metropolitane. Dall'altra parte, lo stesso disegno di legge costituzionale n. 1429⁸, approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati lo scorso 10 marzo, inserisce nell'elenco di materie su cui le due Camere potranno esprimersi collettivamente, coinvolgendo, quindi, anche il nuovo Senato, la tutela delle minoranze linguistiche e aggiunge in capo alle Regioni la potestà legislativa in materia di rappresentanza delle minoranze linguistiche.

Se, allora, il ruolo delle Regioni e degli enti locali ha assunto e continua ad assumere un'importanza fondamentale nell'attuazione dell'art. 6 Cost., fino ad ora esso si è limitato alla tutela delle cosiddette minoranze storiche⁹.

⁵ Cfr. l'intervento dell'onorevole Tosato, durante la seduta pomeridiana del 1° luglio 1947.

⁶ Legge n. 482 del 1999 "Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche".

⁷ Legge del 7 aprile 2014, n. 56 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni",

⁸ Disegno di legge costituzionale n. 1429 "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione"

⁹ M. TOSCANO, *Le minoranze di razza, di lingua e di religione nel diritto internazionale*, Torino, Fratelli Bocca editori, 1931.

Rimangono, invece, totalmente escluse da ogni forma di protezione le cosiddette nuove minoranze linguistiche, ovvero quelle minoranze formatesi a seguito dei flussi migratori, che hanno reso la società multiculturale, e che sono presenti non tanto in alcune Regioni del nostro Paese, ma in corrispondenza delle aree metropolitane di tutto il territorio nazionale.

Pertanto, i recenti sviluppi in materia di tutela delle minoranze linguistiche a seguito dell'accordo Stato-Regioni per il riordino delle funzioni previsto dalla legge Delrio dello scorso settembre e del progetto di riforma costituzionale potrebbero costituire l'occasione per ripensare il ruolo delle Regioni e delle città metropolitane rispetto all'attuazione dell'art. 6 Cost. anche con riferimento alle nuove minoranze linguistiche.

2. Recenti sviluppi in materia di tutela delle minoranze linguistiche a seguito del riordino delle funzioni tra Province e Città metropolitane previsto dalla Legge Delrio

La legge del Delrio¹⁰, che ha riformato la disciplina del governo del territorio istituendo le città metropolitane, determina, come è noto, l'attribuzione di alcune delle funzioni provinciali ad altri enti territoriali¹¹.

In particolare, lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, attribuiscono le funzioni provinciali non considerate "fondamentali"¹² ad altri enti territoriali in attuazione dell'art. 118 della Costituzione¹³, al fine di individuare l'ambito territoriale ottimale per l'esercizio di ciascuna funzione: fino ad ora, le uniche funzioni su cui Stato e Regioni hanno raggiunto un'intesa in merito alla loro redistribuzione, trasferendole dalle Province alle Città metropolitane, sono proprio le funzioni provinciali in materia di tutela delle minoranze linguistiche¹⁴.

¹⁰ Legge n. 56/2014 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni".

¹¹ Art. 1.89 della legge n. 56/2014 "Fermo restando quanto disposto dal comma 88, lo Stato e le regioni, secondo le rispettive competenze, attribuiscono le funzioni provinciali diverse da quelle di cui al comma 85, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, nonché al fine di conseguire le seguenti finalità: individuazione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione; efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei comuni e delle unioni di comuni; sussistenza di riconosciute esigenze unitarie; adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio tra gli enti territoriali coinvolti nel processo di riordino, mediante intese o convenzioni. Sono altresì valorizzate forme di esercizio associato di funzioni da parte di più enti locali, nonché le autonomie funzionali. Le funzioni che nell'ambito del processo di riordino sono trasferite dalle province ad altri enti territoriali continuano ad essere da esse esercitate fino alla data dell'effettivo avvio di esercizio da parte dell'ente subentrante; tale data è determinata nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 92 per le funzioni di competenza statale ovvero è stabilita dalla regione ai sensi del comma 95 per le funzioni di competenza regionale.

¹² Le funzioni fondamentali, ai sensi del comma 85 della legge, sono le seguenti: a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente; c) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale; d) raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; e) gestione dell'edilizia scolastica; f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

¹³ Art. 118 Cost. « Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali. Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà. »

¹⁴ In sede di Conferenza unificata, in data 11 settembre 2014, Stato, Regioni e autonomie locali hanno raggiunto un'intesa sull'Accordo tra Stato e Regioni previsto dalla riforma Delrio per l'individuazione delle funzioni non fondamentali oggetto di

In particolare, le funzioni provinciali in materia di tutela delle minoranze linguistiche sono enumerate dalla legge statale sulla tutela delle minoranze linguistiche storiche del 1999, che affida alla Provincia determinati compiti. La Provincia stabilisce l'ambito territoriale in cui applicare le disposizioni previste dalla legge statale per la tutela delle minoranze ed decidere a quale porzione di territorio, anche sub-comunale, una volta sentiti i comuni interessati e su richiesta di almeno il 15% dei cittadini residenti nei comuni stessi o di un terzo dei consiglieri comunali, verrà destinata l'applicazione delle norme previste dalla legge. Dunque è la Provincia ad individuare l'area geografica in cui gli appartenenti ad una minoranza linguistica potranno godere dei diritti previsti dalla legge.

Inoltre, le Province, insieme a Regioni ed enti locali, sono investite del compito di determinare fondi per l'editoria, per gli organi di stampa e per le emittenti radiotelevisive a carattere privato che utilizzano una delle lingue ammesse a tutela, al fine di salvaguardare e promuovere l'identità culturale e linguistiche delle minoranze.

Lo stesso principio vale anche per le associazioni riconosciute e radicate nel territorio che abbiano come finalità la salvaguardia delle minoranze linguistiche, cui la Provincia può destinare dei fondi.

La Provincia, può, per altro, non solo attribuire delle risorse alla tutela delle minoranze linguistiche, ma provvedere autonomamente alla creazione di appositi istituti per la tutela delle tradizioni linguistiche e culturali dei gruppi minoritari protetti dalla legge, o favorire la costituzione di sezioni autonome delle istituzioni culturali locali già esistenti. Dunque, sulla base della legge statale, essa gioca un ruolo fondamentale per la protezione di alcuni dei diritti previsti.

Tuttavia, appare evidente come le città metropolitane istituite dalla legge Delrio assumano una certa rilevanza non soltanto rispetto alla tutela delle minoranze storiche, come previsto dalla legge statale di tutela delle minoranze, ma anche rispetto alla tutela delle nuove minoranze linguistiche, formatesi a seguito dei flussi migratori degli ultimi trent'anni.

Le grandi città mostrano, infatti, delle percentuali piuttosto elevate di persone appartenenti alle nuove minoranze rumena, cinese, filippina, araba, sud-americana o africana regolarmente presenti sul loro territorio piuttosto¹⁵. La Città metropolitana potrebbe, allora, rivestire un ruolo fondamentale per la tutela delle nuove minoranze linguistiche, soprattutto in un'ottica di maggiore integrazione.

Le nuove minoranze, per altro, presentano esigenze di protezione diverse da quelle delle minoranze storiche, nella direzione dell'integrazione più che della protezione della diversità culturale.

riordino e il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 settembre 2014 che stabilisce i criteri generali per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni che devono essere trasferite dalle province agli enti subentranti ha disposto anche in ordine alle funzioni amministrative delle province in materie di competenza statale. In particolare, sulla base dell'Accordo Stato-Regioni lo Stato ha dichiarato che rientra nelle proprie competenze il riordino delle funzioni provinciali in materia di tutela delle minoranze linguistiche e l'art. 6 del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri trasferisce tali funzioni dalle Province alle città metropolitane, laddove istituite.

¹⁵Secondo il rapporto Istat « Diversità linguistiche tra i cittadini stranieri » presentato nel luglio 2014, il rumeno è la lingua di origine più comune tra gli stranieri residenti in Italia: è indicata come lingua madre da quasi 800 mila persone (21,9% della popolazione straniera di 6 anni e più). Seguono l'arabo (oltre 475 mila persone, 13,1%), l'albanese (380 mila) e lo spagnolo (255 mila), parlato da persone provenienti prevalentemente dagli Stati andini dell'America meridionale. Cfr. <file:///C:/Documents%20and%20Settings/rita%20bordini/Documenti/Downloads/Diversit%C3%A0%20linguistiche%20tra%20i%20cittadini%20stranieri%20-%202014-lug-2014%20-%20Testo%20integrale.pdf>

Se, allora, da una parte le città metropolitane hanno la facoltà di attribuire risorse per le associazioni radicate nel territorio che abbiano come finalità la salvaguardia delle minoranze linguistiche storiche, sarebbe anche utile, in una società ormai divenuta multiculturale, che venissero attribuite maggiori risorse anche alla creazione di veri e propri Centri culturali che favoriscano percorsi di integrazione e servizi di mediazione culturale e linguistica.¹⁶

Maggiori risorse potrebbe essere destinate all'istituzione di corsi di italiano, per facilitare l'integrazione linguistica, come già avviene in molti Comuni¹⁷. Oppure, dal momento che nelle aree più urbanizzate vi sono delle percentuali di immigrati molto elevate, le città metropolitane potrebbero essere coinvolte non solo nel procedimento di delimitazione dell'area in cui attivare una tutela, ma anche per rendere possibile, in alcune amministrazioni pubbliche, l'uso orale o scritto della lingua minoritaria. In questo modo, la tutela non sarebbe attivabile solo a protezione di una specifica minoranza, collocata su una data porzione di territorio, ma per tutte quelle minoranze titolari di protezione che si trovano nelle aree metropolitane del nostro Paese.

3. Città metropolitane come “*diverse, cohesive and attractive city*”

Il modello auspicato dall'Unione Europea in merito all'integrazione delle nuove minoranze nel tessuto urbano, e che, dunque, potrebbe essere adottato anche dalle città metropolitane, è quello delle “*diverse, cohesive and attractive city*”, ovvero di città che utilizzano la diversità culturale come forza per l'innovazione, la crescita e il benessere.

In particolare, il modello di “*diverse city*”, proposto dalla Commissione Europea¹⁸, vede nella diversità culturale un punto di forza: “*cities have a key role to play in countering the negative effects and stimulating the positive effects to fully exploit the potential creativity and innovation that may stem from diversity. There are strong links to be exploited between the diversity and social and territorial cohesion of a city and its economic competitiveness and attractiveness.*”¹⁹

¹⁶ In tal senso, a Milano, nell'ambito del progetto “Il portale dell'Integrazione e la sua gestione sperimentale a livello locale”, finanziato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali - Direzione generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione-, il Comune sta portando avanti la creazione di un Centro per le Culture Migranti del Comune di Milano, che si articolerà in un centro multifunzionale, in cui confluiranno i servizi e gli sportelli dedicati ai cittadini stranieri e saranno organizzati, anche insieme al Terzo Settore, incontri e appuntamenti culturali. Cfr. Il sito del Comune <http://milano.italianostranieri.org/it/pages/chi-siamo>

¹⁷ Ad esempio, nei Comuni di Napoli sono 17 i Centri Territoriali Permanenti (CTP) istituiti presso alcune scuole dove è possibile seguire corsi di lingua italiana per stranieri (alfabetizzazione di base e livelli successivi) con possibilità della certificazione della lingua italiana ed esonero dell'esame richiesto per il permesso di soggiorno. Cfr. <http://www.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/955>. Oppure, nel Comune di Roma, i Centri Territoriali Permanenti offrono corsi di lingua italiana per stranieri della durata di 40 o 60 ore. All'interno del corso di formazione, gratuito, sono compresi anche elementi che riguardano la cittadinanza attiva, cioè i diritti e i doveri del cittadino. Possono iscriversi a un corso dei CTP tutti gli stranieri con più di 16 anni e gli stranieri con più di 18 anni in regola con il Permesso di soggiorno, indipendentemente dalla condizione di occupazione o disoccupazione e al termine del corso si può ottenere una certificazione linguistica. Cfr. <http://www.incontragiocatori.it/studio-e-formazione/opportunita/italiano-per-stranieri/i-corsi-di-italiano-per-stranieri-dei-ctp-e-d>.

¹⁸ Cfr. il report della Commissione Europea “Cities of tomorrow”, dell'ottobre 2011, disponibile alla pagina http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final.pdf

¹⁹ Cfr. pag. 34 del Report della Commissione Europea “Cities of tomorrow”.

Secondo la Commissione Europea, nel modello di “*diverse city*”, le politiche nazionali dovrebbero operare sulla base del principio “*know each other*”, al fine di costruire strategie per il mutuo riconoscimento di tutte le culture presenti nella città: europee e non europee²⁰.

Tale modello è stato utilizzato anche dalla rete di EUROCITIES, che costituisce una piattaforma per la promozione e lo scambio di *best practices* fra diverse città europee: in particolare, la rete di EUROCITIES ha elaborato il concetto di “*integrating city*”, ovvero di città che sono in grado di promuovere politiche sostenibili e di inclusione sociale, rimanendo, tuttavia, una realtà competitiva.

Secondo l’ “*Integrating cities Charter*”²¹, documento politico realizzato dalla rete di EUROCITIES, obiettivo delle “*integrating cities*” è quello di favorire l’inserimento degli immigrati nel tessuto urbano, intendendo l’integrazione come un processo a “doppia direzione”, che dovrebbe impegnare sia i migranti che i cittadini.

La Carta afferma che il processo di integrazione “*takes in all aspects of life: economic, social, cultural, civic and political, and continues a long time after arrival. Learning and speaking the official language of the city is crucial to this process and is essential to interaction. The greatest challenge we face is polarisation and conflict between newcomers and established residents when integration fails*”.

Alcuni Statuti delle città metropolitane fino ad ora approvati hanno inserito l’integrazione dei migranti fra i propri obiettivi. Ad esempio, lo Statuto della Città metropolitana di Roma afferma all’art. 14 che “La Città Metropolitana considera il fenomeno migratorio quale elemento strutturale del territorio di competenza e potenziale di sviluppo socio-economico e culturale per la Città metropolitana stessa e per i Paesi di origine dei migranti. Riconosce l’integrazione come processo bilaterale di partecipazione attiva dei cittadini e delle cittadine straniere, nonché della società d’accoglienza, atto a promuovere la convivenza e la razionalità, il benessere e la coesione sociale, la costruzione di un’identità comune e condivisa. Promuove la conoscenza e il riconoscimento reciproco, per il superamento dei pregiudizi e per lo scambio intra-culturale permanente tra i cittadini stranieri e i cittadini autoctoni.”²²

L’inserimento nello Statuto di una specifica previsione dedicata all’immigrazione e all’integrazione dei migranti, nonché al rispetto delle minoranze etniche risulta sicuramente rilevante, da un punto di vista politico, poiché pone come obiettivi per la Città metropolitana non soltanto la promozione

²⁰ Nelle *diverse cities* “there are no ghettos or gated communities, and there is no strict delimitation of territories according to different cultural or ethnic origins. Diverse cities look like Montreal at the end of the twentieth century with its many ‘ethnic villages’ - neighbourhoods with symbols of cultural identity (restaurants, grocery shops). In some other cities, there is a cultural and ethnic mix and dwellings reflecting different cultures⁸⁷, while cultural diversity is reflected by public places and by shops that are, if not owned, then operated by people from all over the globe. In any of those shops, you may find a range of products that reflect different habits (cooking, dressing) and lifestyles .” Cfr. pag 34 e ss. del Report della Commissione Europea “*Cities of tomorrow*”.

²¹ Il documento è disponibile alla pagina:

<http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/cities/CharterOnIntegratingCitiesFINAL%20Eurocities.pdf>

²² L’art. 14 dello Statuto della Città metropolitana di Roma afferma inoltre che la Città metropolitana “valorizza le identità culturali, religiose e linguistiche e sostiene le minoranze etniche. Promuove lo sviluppo della consapevolezza dei diritti e dei doveri connessi alle condizioni di cittadino straniero immigrato e di apolide, di richiedente e di titolare di protezione. Concorre a sviluppare il potenziale di integrazione del territorio di competenza e a garantire pari opportunità di accesso al sistema di interventi e servizi pubblici, nonché alle risorse del territorio metropolitano. Collabora con gli enti locali, la Regione e lo Stato, nonché con le realtà, anche private, operanti nel settore sociale, per il consolidamento di una cultura istituzionale dell’accoglienza e dell’inclusione e per il contrasto alle discriminazioni e alla xenofobia.”

di una convivenza pacifica tra maggioranza e minoranze, ma anche la promozione di uno scambio interculturale tra cittadini stranieri e cittadini autoctoni, al fine di valorizzare l'identità culturale d'origine.

Sembrerebbe, quasi, che il modello scelto dallo Statuto della Città metropolitana di Roma nei confronti della gestione dell'immigrazione voglia sviluppare una sorta di "interazione", più che di integrazione, fra migranti e cittadini, riprendendo quanto espresso dalla Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, istituita alla legge n. 40 del 1998.

In particolare, tale Commissione proponeva nel suo primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia²³ un "modello di integrazione ragionevole" basato sul concetto di "interazione", da svilupparsi attorno a quattro punti: la necessità di favorire un'interazione positiva e fondata sul rispetto delle regole comuni, il rispetto dell'integrità della persona, anche per gli stranieri irregolari, attraverso la tutela dei diritti fondamentali, l'interazione basata sul pluralismo e la comunicazione, favorendo il rispetto delle diversità culturali, e destinando fondi all'insegnamento della lingua d'origine, ed evitando le chiusure comunitarie, costruendo spazi e canali di comunicazione condivisi, in particolare sostenendo l'apprendimento della lingua italiana, l'allargamento dei diritti di cittadinanza per gli stranieri regolari, attraverso la partecipazione alla formazione delle decisioni pubbliche a livello locale con la concessione del voto amministrativo.

Risulta, poi, rilevante, fra i principi generali cui si ispira la formazione istituzionale della città metropolitana di Roma, l'inserimento del principio di fraternità, accanto a quello dell'interdipendenza fra i popoli, previsto all'art. 1 dello Statuto, al fine di favorire non soltanto il dialogo fra culture diverse, ma anche la costruzione di relazioni di reciprocità e condivisione²⁴.

Sarebbe, allora, utile che tale principio venisse incluso negli altri Statuti delle città metropolitane e che fosse presente una disposizione riferita alla gestione delle questioni connesse al fenomeno dell'immigrazione anche tramite l'elaborazione di politiche culturali: tali questioni sono, infatti, condivise da tutte le aree geografiche maggiormente urbanizzate. A tal proposito, più che al concetto di integrazione, sarebbe maggiormente opportuno fare riferimento al concetto di interazione fra dinamiche che appartengono a mondi culturali diversi.

Per altro gli Statuti regionali fanno già, da tempo, riferimento alla necessità di accoglienza e integrazione degli immigrati. Se, infatti, sulla base della riforma del Titolo V del 2001, sia la materia riferita alla «condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea» che la materia dell'«immigrazione» vengono attribuite in via esclusiva allo Stato, tuttavia, la Corte costituzionale ha affermato che "l'intervento pubblico concernente gli stranieri non può (...) limitarsi al controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stessi sul territorio nazionale, ma deve

²³ Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia, Bologna, Il Mulino, 2000. Il rapporto è disponibile anche alla pagina: www.cestim.it/argomenti/31italia/rapporti-papers/commissione_integrazione/primo_rapporto_sintesi.doc

²⁴ Statuto della Città metropolitana di Roma, art. 1.5. "La Città metropolitana, consapevole delle responsabilità discendenti dall'art. 114 della Costituzione, riconosce le straordinarie tradizioni e peculiarità storico-politiche della Capitale d'Italia, punto d'incontro tra culture, religioni e popoli diversi e centro della cristianità, Città tra le benemerite del Risorgimento nazionale, e insignita di "Medaglia d'oro al valor militare, Città di Roma 1849-1949, per la meravigliosa epopea del 1849", nonché di Medaglia al valor militare per la Lotta di Liberazione. In virtù del suo storico ruolo centrale, essendo depositaria di una tradizione civile fondata sul dialogo fra culture e popoli, ispira la propria formazione istituzionale ai principi di fraternità, interdipendenza tra popoli e comune destino della società umana, e promuove l'attivazione di relazioni di riconoscimento, reciprocità, condivisione, per contribuire all'edificazione di una cultura di pace e di comunione."

necessariamente considerare altri ambiti – dall’assistenza sociale all’istruzione, dalla salute, all’abitazione”²⁵, che sono di competenza regionale.

In particolare, l’art. 3.5 del Testo unico sull’immigrazione²⁶ prevede che le Regioni e gli enti locali «adottano i provvedimenti concorrenti al perseguimento dell’obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo a quelle inerenti all’alloggio, alla lingua, all’integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana».

Si segnala, infine, che lo stesso Libro bianco sul futuro del modello sociale "La vita buona nella società attività", approvato dal Consiglio dei Ministri del 6 Maggio 2009, individua nel "territorio" la dimensione idonea per la realizzazione delle politiche rivolte ad un’effettiva inclusione sociale.

4. Recenti sviluppi in materia di tutela delle minoranze linguistiche nella proposta di riforma costituzionale Renzi-Boschi

La protezione dei gruppi minoritari è stata coinvolta anche dal progetto di riforma costituzionale Renzi-Boschi²⁷. In particolare, l’art. 10 del progetto di riforma costituzionale, che modifica l’art. 70 Cost., inserisce nell’elenco di materie su cui le due Camere potranno esprimersi collettivamente anche le “leggi di attuazione delle disposizioni concernenti la tutela delle minoranze linguistiche”²⁸. L’art. 30 del progetto di riforma costituzionale, che modifica l’art. 117 Cost., ha, invece, aggiunto in capo alle Regioni la potestà legislativa in materia di rappresentanza delle minoranze linguistiche²⁹.

²⁵ Cfr. sent. n. 299 del 2010

²⁶ Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, Dlgs 286/1998

²⁷ Disegno di legge costituzionale n. 1429 “*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione*”.

²⁸ Si riporta parte dell’art. 10 del progetto di riforma, che modifica l’art. 70 Cost., nella versione del testo approvata lo scorso 10 marzo dalla Camera dei Deputati in prima lettura: “La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali, e soltanto per le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche, i referendum popolari, le altre forme di consultazione di cui all’articolo 71, per le leggi che determinano l’ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane e le disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni, per la legge che stabilisce le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea, per quella che determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l’ufficio di senatore di cui all’articolo 65, primo comma, e per le leggi di cui agli articoli 57, sesto comma, 80, secondo periodo, 114, terzo comma, 116, terzo comma, 117, quinto e nono comma, 119, sesto comma, 120, secondo comma, 122, primo comma, e 132, secondo comma. Le stesse leggi, ciascuna con oggetto proprio, possono essere abrogate, modificate o derogate solo in forma espressa e da leggi approvate a norma del presente comma”.

²⁹ Si riporta parte dell’art. 30 del progetto di riforma costituzionale, che modifica l’art. 117 Cost., nella versione del testo approvata lo scorso 10 marzo dalla Camera dei Deputati in prima lettura : “Spetta alle Regioni la potestà legislativa in materia di rappresentanza delle minoranze linguistiche, di pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno, di dotazione infrastrutturale, di programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali, di promozione dello sviluppo economico locale e organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese e della formazione professionale; salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche, in materia di servizi scolastici, di promozione del diritto allo studio, anche universitario; in materia di disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali, della promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici, di valorizzazione e organizzazione regionale del turismo, di regolazione, sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, delle relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica, nonché in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato”.

Secondo l'art. 10 del progetto di riforma costituzionale, il Senato delle Autonomie³⁰ potrà, dunque, esprimersi insieme alla Camera in materia di attuazione dell'art. 6 Cost., mentre secondo l'art. 30 del progetto di riforma costituzionale le Regioni potranno legiferare in materia di rappresentanza delle minoranze linguistiche

L'art. 70 e l'art. 117 Cost., se così modificati, non fanno riferimento al concetto di minoranze linguistiche storiche, riprendendo, invece, il dettato costituzionale, secondo cui “la Repubblica tutela le minoranze linguistiche” *tout court*.

Tuttavia, si potrebbe ritenere che dall'art. 117 Cost., se così modificato, emerga ancora una volta il legame, seppur implicito, tra la tutela delle minoranze linguistiche storiche e l'intervento del legislatore regionale, in ragione della concentrazione di tali minoranze sul territorio di alcune Regioni, specialmente di confine.

Al contrario, le modifiche introdotte dal progetto di riforma costituzionale agli artt. 70 e 117 Cost. dovrebbero essere valutate come un'opportunità affinché la nozione di minoranza venga estesa, ad opera del legislatore statale (che ne ha la competenza in via esclusiva) anche alle nuove minoranze, con la possibilità di un intervento delle Regioni in materia di rappresentanza delle nuove minoranze e per il Senato di legiferare insieme alla Camera in materia di tutela delle nuove minoranze linguistiche, in aggiunta alle minoranze storiche.

Appare, tuttavia, opportuno rilevare che, qualora la nozione di minoranza linguistica presente nel progetto di riforma costituzionale venisse estesa anche ai nuovi gruppi minoritari, sembrerebbe difficile ipotizzare la possibilità di una rappresentanza partitica delle nuove minoranze linguistiche in Parlamento o in altre assemblee elettive, per il semplice fatto che, ad oggi, non esistono dei partiti che esprimono gli interessi delle nuove minoranze, formatasi a seguito dei flussi migratori: in altri termini, non esistono partiti che si facciano “portavoce” degli interessi di una specifica minoranza, né partiti che rappresentino gli interessi delle nuove minoranze linguistiche in generale, quali, ad esempio, una maggiore integrazione o la possibilità di partecipare alla vita politica del Paese attraverso una riforma sul diritto di cittadinanza o di voto. Si tratta, soprattutto, di associazioni che difendono gli interessi delle nuove minoranze, mentre, al contrario, esistono dei partiti che esprimono gli interessi di alcune delle cosiddette minoranze storiche.

L'assenza di partiti che difendano gli interessi delle nuove minoranze deriva, soprattutto, dal fatto che i componenti delle nuove minoranze linguistiche, nella maggior parte dei casi, non possiedono il diritto di elettorato attivo e passivo.

Tuttavia, al fine di garantire ugualmente un dialogo politico fra istituzioni e istanze provenienti dalle comunità composte da migranti, in un'ottica di confronto e di composizione dei conflitti che possono derivare da una diversa appartenenza culturale e religiosa, una possibile soluzione alternativa alla rappresentanza partitica delle nuove minoranze in Parlamento o nei Consigli regionali potrebbe essere la creazione di organismi *ad hoc* attraverso i quali istituzionalizzare forme di partecipazione delle nuove minoranze a tutti i livelli decisionali, limitatamente agli interessi specifici delle nuove minoranze.

³⁰ Secondo il disegno di legge, il Senato delle Autonomie sarà costituito dai Presidenti delle Giunte regionali, dai Presidenti delle province autonome di Trento e Bolzano, dai sindaci dei Comuni di Capoluogo di Regioni e di Provincia autonoma, nonché, per ciascuna Regione, da due membri eletti con voto limitato, dal Consiglio regionale tra i propri componenti e da due sindaci eletti, con voto limitato, da un collegio elettorale costituito dai sindaci della Regione.

Oggi si rende sempre più urgente la necessità di creare spazi di dialogo e di confronto istituzionalizzati, per soddisfare esigenze diverse, talvolta contrapposte, che derivano da tradizioni culturali e religiose differenti. La mobilità delle persone cresce sempre di più e la società sarà sempre più caratterizzata da individui che appartengono a mondi culturali “lontani”, tanto che proprio la composizione dei conflitti interni alla società multiculturale e multireligiosa viene indicata dall’ Agenda politica delle Organizzazioni delle Nazioni Unite come la prossima sfida globale³¹. Vi è una presenza significativa di comunità immigrate composte da stranieri che risiedono da tempo sul territorio italiano e che intendono integrarsi nella società, rivendicando anche la possibilità di partecipare alla vita politica del Paese. Per altro, proprio la partecipazione degli stranieri alla vita politica costituisce uno degli elementi fondamentali di inclusione nella vita pubblica del paese di inserimento³².

5. La competenza regionale in materia di tutela delle minoranze linguistiche

Fino al 1983, la Corte costituzionale aveva ritenuto che il legislatore nazionale avesse una competenza esclusiva in materia di tutela delle minoranze linguistiche e che, quindi, le Regioni non avessero alcun potere d’intervento.

Già con la sentenza n. 62 del 1960, avente ad oggetto una legge della Provincia autonoma di Bolzano in tema di uso delle lingue da parte degli organi e degli uffici provinciali, la Corte aveva affermato che la materia relativa all’utilizzo delle lingue costituiva una delle più delicate materie «nelle quali esigenze di unità e di eguaglianza impongono l’esclusiva potestà del legislatore statale, al quale, nel quadro dell’unità e dell’indivisibilità della Repubblica (...) spetta unicamente di dettare norme sull’uso delle lingue e sulla tutela delle minoranze linguistiche»³³.

Tale orientamento era stato, poi, ripreso dalla Corte anche nel 1961, con la sentenza n. 46/61, in cui si ribadiva l’esclusività della competenza statale nell’adozione di quelle misure a tutela dei gruppi minoritari “dirette ad assicurare le esigenze collegate alla varietà dei gruppi etnici”³⁴, e si era protratto fino all’inizio degli anni ’80.

Con la sentenza n. 312 del 1983, avente ad oggetto l’impugnativa di un bando di concorso indetto dalla Provincia di Bolzano per il conferimento di 24 sedi farmaceutiche, nel quale era richiesto il possesso di un attestato comprovante la conoscenza della lingua italiana e tedesca, la Corte apre, invece, ad alcuni spazi di intervento, seppur di dettaglio, per l’esercizio della potestà legislativa regionale e provinciale in materia di tutela delle minoranze linguistiche: in particolare, la Corte afferma che le legislazioni regionali possono disciplinare il fenomeno delle lingue minoritarie, andando «anche al di là degli specifici casi espressamente indicati dallo statuto regionale», e che “l’interesse nazionale alla tutela delle minoranze linguistiche locali costituisce uno dei principi

³¹ Cfr. UNESCO - Organizzazione delle Nazioni Unite per l’Educazione, la Scienza e la Cultura – che inserisce nella sua “*Post-2015 Development Agenda*” la gestione della diversità culturale, definendola come “obiettivo per uno sviluppo sostenibile (*sustainable development goal*)” e affermando che “*the major challenge is to convince political decision-makers and local, national and international social actors to integrating the principles of cultural diversity and the values of cultural pluralism into all public policies, mechanisms and practices, particularly through public/private partnership*”.

³² Caritas Italiana, Immigrati e partecipazione, dalle Consulte e dai consiglieri al diritto di voto, disponibile alla pagina http://www.integrazionemigranti.gov.it/Attualita/IIPunto/approfondimento/Documents/Italia_Cittadinanza/volume%20voto.pdf

³³ Corte cost., sent. n. 62/1960.

³⁴ Corte cost., sent. n. 46/61.

fondamentali dell'ordinamento costituzionale, che si pone come limite e al tempo stesso come indirizzo per l'esercizio della potestà legislativa regionale e provinciale³⁵.

Se dunque anche la Regione può intervenire in materia, contrariamente a quanto affermato dalla giurisprudenza costituzionale precedente, tuttavia, l'interesse nazionale costituisce allo stesso tempo un limite e un indirizzo per l'intervento del legislatore regionale: in particolare, secondo la giurisprudenza costituzionale più recente, la tutela delle minoranze deve essere affidata “primariamente alla cura dell'istituzione, come quella statale, che – in considerazione delle ragioni storiche della propria più ampia rappresentatività, indipendente dal carattere unitario della propria organizzazione – risulti incaricata di garantire, in linea generale, le differenze proprio in quanto capace di garantire le comunanze: e che perciò risulti in grado di rendere compatibili, sul piano delle discipline, le necessità del pluralismo con quelle dell'uniformità”³⁶.

Dunque, sulla base dell'art. 6 Cost., la giurisprudenza costituzionale definisce “per lo Stato, il compito di «individuare» «le minoranze linguistiche da tutelare» nonché di stabilire «i principi generali della tutela» ed «i limiti»; e, per le Regioni, quello di attenersi a questi «nell'approntare norme di dettaglio e strutture volte all'attuazione concreta della tutela»”³⁷.

Il legislatore statale resta pertanto «titolare di un proprio potere di individuazione delle lingue minoritarie protette, delle modalità di determinazione degli elementi identificativi di una minoranza linguistica da tutelare, nonché degli istituti che caratterizzano questa tutela, frutto di un indefettibile bilanciamento con gli altri legittimi interessi coinvolti ed almeno potenzialmente confliggenti (si pensi a coloro che non parlano o non comprendono la lingua protetta o a coloro che devono subire gli oneri organizzativi conseguenti alle speciali tutele)»³⁸

Dunque, al fine di allargare il concetto di minoranza alla tutela dei nuovi gruppi minoritari, è indispensabile un intervento del legislatore nazionale in materia, che individui le minoranze titolari di una protezione. Tuttavia, è anche possibile affermare che, come messo in luce dalla stessa giurisprudenza costituzionale, la tutela delle minoranze costituisce una materia dal profilo “trasversale”, poiché investe più competenze affidate talvolta allo Stato e talvolta alle Regioni.

Per ora, l'intervento delle Regioni in materia di tutela delle nuove minoranze linguistiche ha potuto limitarsi al settore dell'immigrazione, talvolta in modo più incisivo rispetto al legislatore nazionale, con una legislazione che tutela in particolare la cultura degli immigrati provenienti da Paesi extra-europei e favorisce dall'altra parte l'integrazione, soprattutto a livello scolastico ed educativo.

L'obiettivo è stato proprio quello di favorire da una parte il mantenimento dei legami con la terra d'origine, valorizzandone, il patrimonio linguistico, culturale e religioso, prevedendo, dall'altra, interventi educativi per cittadini italiani diretti a far conoscere la cultura degli immigrati, nel senso dell'integrazione³⁹.

³⁵ Corte cost. Sent. 312/83.

³⁶ Corte cost., sent. 70/2010.

³⁷ Corte cost., sent. 70/2010.

³⁸ Corte cost., sent. 159/2009.

³⁹ Cfr. ad esempio, la legge regionale della Sardegna 9 marzo 1998 n. 9, del Friuli Venezia Giulia 14 marzo 1988, n.11, della Toscana 12 marzo 1988 n. 17, dell'Emilia Romagna 23 dicembre 1988 n 47, del Veneto 22 dicembre 1989 n. 54, della Lombardia 22 dicembre 1989 n. 77. Cfr. a tutela dell'identità degli immigrati le leggi della Regione Lombardia 4 luglio 1988

Ad esempio, la legge n. 6 dell'8 febbraio del 2010 della regione Campania recante “Norme per l’inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania” si rivolge ai cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea, agli apolidi, ai richiedenti asilo e ai rifugiati presenti sul territorio regionale e prevede che la Regione promuova iniziative volte ad accrescere l’informazione e la sensibilizzazione sul fenomeno migratorio promuovendo, altresì, la conoscenza delle culture di provenienza e la loro valorizzazione⁴⁰.

Anche la legge della regione Liguria, del 20 febbraio 2007, n. 7 recante “Norme per l’accoglienza e l’integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati” prevede interventi volti a favorire la comunicazione e la reciproca conoscenza tra cittadini stranieri immigrati ed italiani, singoli od associati, e il reciproco riconoscimento e la valorizzazione delle identità culturali, religiose e linguistiche⁴¹.

Tuttavia, non si tratta di una disciplina organica (e nazionale), né dell’attribuzione di particolari diritti agli individui appartenenti alle nuove minoranze o di percorsi di integrazione, ma di interventi regionali che, certamente, possono essere considerati con favore, ma non colmano il vuoto legislativo esistente a livello nazionale.

Sarebbe allora necessario l’intervento del legislatore nazionale con una disciplina specifica a tutela delle nuove minoranze e che l’attuazione della legge fosse affidata, almeno in parte, alle Regioni e agli enti locali, tra cui, in particolare, la Città metropolitana, proprio in ragione della difformità delle situazioni esistenti a livello locale e della necessità di interventi mirati.

6. La diversità culturale come valore costituzionale

Se, da una parte, è possibile affermare che l’idea di Nazione che vedeva il cittadino legato in maniera quasi ancestrale ad una appartenenza comune, fatta di lingua, religione, tradizione, storia sia ormai scomparsa⁴², dall’altra parte, la Costituzione intesa quale luogo in cui i dati culturali che

n. 38, Sardegna 24 dicembre 1990 n. 46, Abruzzo 13 febbraio 1990 n. 10, Campania 3 novembre 1994 n. 33, Marche 2 novembre 1988 n. 402 e 2 marzo 1998 n. 2.

⁴⁰ Secondo l’articolo 19 della legge: “1. Sono garantiti ai minori stranieri, presenti sul territorio della Regione, pari condizioni di accesso ai servizi per l’infanzia ed ai servizi scolastici. Sono, altresì, garantiti alle persone straniere interventi in materia di diritto allo studio e favorite le relazioni positive tra le comunità scolastiche e le famiglie, di cui alla legge regionale 26 aprile 1985, n. 30 (Nuove normative del diritto allo studio) e successive modifiche. 2. Le azioni poste in essere al fine dell’attuazione dei principi di cui al comma 1 sono finalizzate alla promozione e tutela dei diritti delle persone straniere presenti sul territorio regionale per contrastare qualsiasi forma di discriminazione. 3. La Giunta regionale, in collaborazione con le competenti amministrazioni statali e locali, promuove ed attua iniziative che favoriscono: a) l’alfabetizzazione ed il perfezionamento della lingua italiana per minori ed adulti; b) la realizzazione di interventi strategici per agevolare conoscenze reciproche e scambi culturali (educazione interculturale)”.

⁴¹ In particolare, tale legge era stata, in seguito, modificata dalla legge della Regione Liguria n. 4 del 2009, che poneva fra gli obiettivi da realizzare anche quello di «eliminare ogni forma di razzismo o discriminazione, anche attraverso la manifesta indisponibilità della Regione Liguria ad avere sul proprio territorio strutture o centri in cui si svolgono funzioni preliminari di trattamento e identificazione personale dei cittadini stranieri immigrati, al fine di garantire una sinergica e coerente politica di interscambio culturale, economico e sociale con i popoli della terra, nel rispetto della tradizione del popolo ligure e della sua cultura di integrazione multietnica». In seguito, la legge era stata dichiarata dalla Corte costituzionale illegittima con la sentenza 134/2010, sulla base del’art. 14, comma 1, del testo unico sull’immigrazione, dove vi si stabilisce che i centri di identificazione e di espulsione sono individuati o costituiti «con decreto del Ministro dell’interno, di concerto con i Ministri per la solidarietà sociale e del tesoro, del bilancio e della programmazione economica». Pertanto, secondo la Corte La costituzione e l’individuazione dei CIE attongono ad aspetti direttamente riferibili alla competenza legislativa esclusiva statale, in quanto le suddette strutture sono funzionali alla disciplina che regola il flusso migratorio dei cittadini extracomunitari nel territorio nazionale.

⁴² V. BALDINI, *Lo Stato multiculturale e il mito della Costituzione per valori*, in *archivio.rivistaaic.it*. Cfr. anche A. CERRI, *Libertà, eguaglianza, pluralismo nella problematica della garanzia delle minoranze*, in *Riv. trim.dir. pubbl.*, 1993, p. 289.

compongono il concetto di Nazione vengono selezionati e ordinati⁴³ e come espressione dei valori di una determinata società, non può non tener conto dell'evoluzione della società in senso multiculturale.

Del resto, è l'interpretazione della Costituzione a rendere le disposizioni costituzionali applicabili ad una realtà sociale in continuo divenire, come postula la teoria del diritto vivente, e la società odierna, orientata in senso multiculturale, era certamente inesistente al momento dell'entrata in vigore della Costituzione⁴⁴.

Pertanto, l'interpretazione della Costituzione in relazione alla rappresentazione di tutti quegli degli elementi culturali, storici, politici di una società, che fanno della Carta costituzionale non soltanto un testo giuridico, dovrebbe tenere conto di questa evoluzione.⁴⁵

Per quanto concerne il fenomeno multiculturale, va considerato, in primo luogo, che la nostra è una Costituzione aperta al pluralismo: come è noto, nell'elaborazione della nostra Carta costituzionale, i costituenti prestarono una particolare attenzione al pluralismo, nelle sue diverse forme e manifestazioni, e proprio attraverso la Costituzione, l'estensione di tale visione pluralistica arrivò a tutte le forze politiche, culturali e sociali e alle comunità territoriali in una misura mai conosciuta in Italia, nella sua storia moderna⁴⁶.

La Costituzione, dunque, riconosce il pluralismo di tipo culturale, politico, religioso, sociale di cui si permea la società e allo stesso tempo non solo lo garantisce come principio costituzionale, ma lo promuove impegnando la nostra Repubblica ad una tutela specifica per le diverse forme in cui esso si articola.

Al momento dell'entrata in vigore della Costituzione, tuttavia, i costituenti affrontarono il fenomeno del pluralismo e non del multiculturalismo: mentre il pluralismo "nasce da una storia comune, il multiculturalismo mette a confronto, nel migliore dei casi, storie estranee l'una all'altra: nel peggiore storie conflittuali"⁴⁷.

Dunque si tratta di due fenomeni tra loro diversi e non è chiaro se il multiculturalismo, da un punto di vista giuridico, possa essere affrontato con gli stessi strumenti con cui è stato affrontato il pluralismo⁴⁸.

Pur non avendo delle risposte certe ad un fenomeno così complesso, la coesistenza di nuove minoranze linguistico-culturali sul territorio del nostro Paese costituisce un dato fattuale nuovo e conduce alla ricerca di un nuovo spazio di rappresentazione nella Carta Costituzionale di una società che da nazionale è divenuta multiculturale.

⁴³ P. VERONESI, *Sulle tracce dei concetti di Nazione e di Unità nazionale*, Quaderno costituzionali, n. 2/2011, pag. 319 e ss.

⁴⁴ Cfr. tra gli altri, E. BETTI, *Le categorie civilistiche dell'interpretazione*, Milano, Giuffrè, 1948, dove si afferma che l'interpretazione « ha la funzione di mantenere in vita la legge o altra fonte di diritto mediante l'intendere, e così di conservare in perenne efficienza nella vita di una società di precetti, norme e valutazioni normative, che sono destinate a regolarla e a servirle di orientamento », p. 34. Cfr anche L. CAIANI, *La filosofia dei giuristi*, Padova, CEDAM, 1955, « esiste sempre un vuoto, uno hiatus tra la definizione della normativa e la situazione o il rapporto reale cui essa si riferisce e deve essere applicata », p. 156.

⁴⁵ Come è noto, ad esempio, la Corte costituzionale ha esteso la garanzia dell'uguaglianza formale e sostanziale non soltanto ai cittadini italiani, ma anche agli stranieri, affermando, già con la sentenza n.15/1967 che, "se è vero che l'art. 3 si riferisce espressamente ai soli cittadini, è anche certo che il principio di eguaglianza vale anche per lo straniero quando trattasi di rispettare quei diritti fondamentali".

⁴⁶ L. PALADIN, *Saggi di storia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, pag. 121 e ss.

⁴⁷ G. ZAGREBELSKY, *La virtù del dubbio*, Roma-Bari, Laterza, 2007.

⁴⁸ G. ZAGREBELSKY, *La virtù del dubbio*, cit.

Spesso, infatti, le nuove minoranze linguistiche sono parte integrante della società: alcuni immigrati di prima generazione non sono solo integrati a livello economico ma anche sociale, e appartengono, talvolta, ad associazioni che rappresentano e curano gli interessi di una specifica minoranza linguistico-culturale o religiosa. Del resto, la presenza di tali minoranze sul territorio è divenuta permanente, e i ricongiungimenti hanno favorito la formazione di nuclei famigliari stabili sul territorio. Infine, le cosiddette seconde generazioni sono, ormai, parte del tessuto sociale e culturale: basti constatare come sia cambiata la composizione degli studenti interna alle classi, dove la presenza di bambini o ragazzi provenienti da paesi extra-europei o nati da genitori che non possiedono la cittadinanza italiana è rilevante.

Da una parte, allora, attraverso una nuova lettura dell'art. 6 della Costituzione, che tutela le minoranze linguistiche nel nostro ordinamento, sarebbe necessario estendere la protezione prevista anche a nuove realtà minoritarie, formatesi a seguito dei fenomeni migratori; dall'altra parte, tuttavia, risulterebbe fondamentale coinvolgere ad ampio spettro nell'attuazione del dettato costituzionale anche le Regioni e gli enti locali, in particolar modo le città metropolitane, in relazione non soltanto al pluralismo linguistico-culturale esistente, ma anche al fenomeno più ampio del multiculturalismo.

In tal senso, l'attribuzione alle città metropolitane di alcune delle competenze precedentemente affidate alle Province, proprio in materia di tutela delle minoranze linguistiche e la previsione, nel progetto di riforma costituzionale, dell'intervento del nuovo Senato delle Autonomie in attuazione dell'art. 6 Cost., nonché della possibilità per le Regioni di legiferare in materia di rappresentanza delle minoranze linguistiche, potrebbe costituire l'occasione per ripensare il tema della tutela delle minoranze linguistiche. Ciò permetterebbe di individuare non soltanto i diversi livelli ordinamentali più adatti per l'attuazione della tutela costituzionale delle minoranze linguistiche, ma anche l'espressione, nella nostra Costituzione, di un nuovo e più "inclusivo" valore attribuito alla tutela della diversità culturale.

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Via Real Collegio 30
10024 Moncalieri (TO)

Tel. +39 011 670 5024

Fax. +39 011 670 5081

www.csfederalismo.it

info@csfederalismo.it