

## DEMOCRAZIA E TUTELA DELLE MINORANZE

SALVATORE CURRERI

It is not accidental that in the last few years the theme on the protection of minorities has once more become the object of a quite heated juridical as well as political debate. There are several reasons for this renewed attention: cultural, political, social, economical and religious ones. They all however converge into new considerations on a classical issue. Principles embedded in the social and cultural conscience of the western democracies such as that of equality of social dignity of every human being and the respect of his inviolable fundamental rights, are now submitted to new tensions, to the extent of reconsidering them in depth. The juridical treatment of the "new minorities" is today a momentous challenge. In this challenge, however, the constitutionalist finds something both ancient and new because the question is once again to reconcile equality and diversity, how to detect the border beyond which a reasonable differentiated treatment becomes illegitimate and unjustified disparity. The border between the "right to equality" and "right to the difference", between "social integration" and "exploitation of the differences", is a shifting border that needs continuous verification and normative adjustments to avoid "equality" becoming disguised "inequality". The article intends therefore to return to the enlightened principles of constitutionalism to find the correct synthesis and a reasonable balance between such different and sometimes opposed demands.

## 1. La tutela delle “nuove minoranze” tra consolidate radici e nuove sfide.

Non è un caso se in questi ultimi anni il tema della tutela delle minoranze è tornato ad essere oggetto di un serrato dibattito giuridico e, ancor prima, politico. Le ragioni di questa rinnovata attenzione sono diverse; tutte però convergono nel sollecitare nuove riflessioni su un argomento sì classico, ma in cui principi che sembravano ormai acquisiti e consolidati nell'ordinamento giuridico e, ancor prima, nella coscienza sociale e culturale delle democrazie occidentali, come quello dell'uguaglianza in nome della pari dignità sociale di ogni persona umana e del rispetto dei suoi diritti fondamentali inviolabili, sono oggi sottoposti a tensioni inedite, fino al punto da rimetterli profondamente in discussione.

Innanzitutto in una società che già è e che sempre più sarà - nonostante le restrittive politiche migratorie - multietnica e multiculturale, in cui convivono gruppi che provengono da civiltà e che professano fedi religiose eterogenee, siamo e sempre più inevitabilmente saremo chiamati a confrontarci con persone di razza, lingua, cultura e religione diverse da quelle tipicamente occidentali<sup>1</sup>. Le democrazie costituzionali si trovano quindi oggi ad affrontare una sfida nuova, e per certi versi imprevedibile, che impone loro di ripensare le ragioni ultime del loro essere tali<sup>2</sup>. Loro obiettivo è l'individuazione di quella sottile, eppur essenziale, linea di confine che deve intercorrere tra il riconoscimento di quei diritti e di quelle libertà

<sup>1</sup> Secondo il rapporto curato dall'*Open Society Institute* i musulmani che vivono stabilmente in Europa sono più di 20 milioni e si identificano sempre di più con il paese in cui vivono (v. *The Times*, 13 dicembre 2009).

<sup>2</sup> Da ultimo v. C. PINELLI, *Società multiculturale e Stato costituzionale*, relazione al Convegno dell'Università di Cassino su "I diritti fondamentali nella società multiculturale: verso un nuovo modo di intendere la Costituzione?", 27-28 novembre 2009, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 16 dicembre 2009.

fondamentali che spettano ad ogni persona e la repressione di quanto si pone irriducibilmente in contrasto con tali diritti e libertà, anche quando rivendicato in nome della propria identità culturale e religiosa. Da qui il periodico e, in un certo senso, inevitabile oscillare del potere politico tra allargamento dell'inclusione e rinnovamento della chiusura<sup>3</sup>. È in quest'ottica che si pone e va risolto l'ulteriore problema dell'opportunità, ai fini di una migliore integrazione, dell'introduzione di una tutela di tali minoranze a livello collettivo, che si vada ad affiancare, senza ovviamente sostituire, le garanzie individuali di coloro che ad esse si sentono di appartenere per tradizioni culturali e religiose. È in quest'ottica, inoltre, che la tutela di tali minoranze assume particolare delicatezza allorquando si tratti di estendere e garantire i diritti democratici a coloro che, per tradizioni, fede o cultura, non li condividono e per questo sono avvertiti come una potenziale minaccia per l'ordinamento democratico. Alimentato, talora strumentalmente, dal preteso scontro di civiltà, il tema di tale tutela lievita fino a lambire, e talora pericolosamente confondersi, con quello altrettanto classico e delicato dell'individuazione dei meccanismi di protezione che le democrazie possono adottare per difendersi dal totalitarismo senza diventare esse stesse totalitarie. La necessità che diritti e libertà non siano formulati in modo così assoluto da consentire ai loro avversari, in loro nome, di negarli agli altri è la prima condizione per evitare che la democrazia dia ai suoi nemici mortali gli strumenti con cui essere distrutta.

Ma, a fianco di quelle basate su etnie, culture e fedi religiose diverse, vi sono altre "nuove minoranze" che bussano alla porta del potere politico per ottenere riconoscimento giuridico, a livello individuale e, eventualmente, collettivo. Il che costituisce ulteriore dimostrazione della inesauribile virtualità del principio d'eguaglianza, le cui tradizionali categorie

---

<sup>3</sup> Cfr. J. HABERMAS, *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, Milano, 1998, 142 s.

– il sesso, la razza, la lingua, la religione, la nazionalità, le opinioni politiche, le condizioni personali e sociali, le tradizioni culturali – si arricchiscono oggi di significati inediti, alla luce del connesso principio personalista. Così, da un lato, il divieto di discriminazioni per ragioni di sesso viene oggi invocato da nuove soggettività (omosessuali, lesbiche, transessuali), le cui rivendicazioni sollevano delicati problemi, soprattutto quando dirette a forme di riconoscimento giuridico della loro affettività pari o simili a quella finora riservate ai coniugi di sesso diverso. Dall'altro lato il superamento in gran parte delle democrazie occidentali delle tradizionali fratture – sociali, ideologiche, religiose – che le percorrevano in nome di una condivisa cultura politico-costituzionale ha determinato la trasformazione dei sistemi parlamentari da consensuali a maggioritari, basati su un assetto politico tendenzialmente bipolare, se non bipartitico, che permette agli elettori di designare, e talvolta eleggere direttamente, al vertice dell'esecutivo il *leader* dello schieramento più votato. Conseguentemente è mutato il ruolo delle minoranze politiche non facenti parte della maggioranza di governo: un tempo esse tendevano a condizionarne l'operato, per riuscire ad ottenere benefici a favore delle classi o categorie rappresentate, in vista di un futuro rovesciamento a loro favore degli equilibri parlamentari nel corso della legislatura; oggi invece esse tendono a contrapporsi stabilmente alla maggioranza di governo, svolgendo una costante e radicale funzione oppositoria allo scopo di proporsi come valida e credibile sua alternativa nelle successive elezioni politiche. Il rafforzamento del *continuum* maggioranza parlamentare – governo pone allora il problema del potenziamento degli strumenti di controllo a disposizione delle minoranze politiche che ad esso si contrappongono e, in particolare, della maggiore di essa, cioè dell'Opposizione, in ragione del suo porsi come unica o principale alternativa di governo in un'ottica bipolare e competitiva.

Il trattamento giuridico di tali nuove diversità, nel senso sopra chiarito di diversa declinazione delle tradizionali

categorie dell'eguaglianza, costituisce oggi "una delle sfide epocali per il diritto in epoca contemporanea"<sup>4</sup>. In questa sfida, però, il costituzionalista coglie al contempo qualcosa di antico e nuovo perché si tratta ancora una volta di conciliare uguaglianza e diversità, individuando il confine oltre cui il ragionevole trattamento differenziato si traduce in illegittima ed ingiustificata disparità. Quello tra diritto all'eguaglianza e "diritto alla diversità", tra integrazione sociale e valorizzazione delle diversità è infatti un confine mobile che necessita di continue verifiche ed aggiustamenti normativi per evitare che l'uguaglianza si traduca in assimilazione e la differenza in separazione, segregazione o, più semplicemente, in diseguaglianza mascherata<sup>5</sup>. È quindi, ancora una volta, agli illuminanti principi del costituzionalismo che occorre risalire per trovare la corretta sintesi ed il ragionevole bilanciamento tra tali diverse e talora opposte esigenze.

## **2. La tutela delle minoranze: principio democratico e pluralista.**

La tutela delle minoranze è uno dei limiti che in democrazia incontra l'esercizio della sovranità popolare. Diversamente, essa s'identificherebbe con una sola sua parte, quella maggioritaria, la cui volontà potrebbe imporsi *sempre e comunque* sulla restante parte, quella minoritaria. Il principio democratico quindi in un certo senso trascende la sovranità popolare, senza identificarsi esclusivamente con esso, perché evita che la volontà della maggioranza si traduca nell'illimitato suo potere di decidere tutto e su tutto. Democrazia significa infatti prevalenza ma non dominio della maggioranza sulle minoranze. Il principio maggioritario viene *naturaliter* temperato, affinché non si traduca in quella "dittatura della

---

<sup>4</sup> F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, 2008, 1.

<sup>5</sup> Cfr. F. PALERMO, J. WOELK, *Op. cit.* 265 s.

maggioranza” che era alla base della corrosiva critica leninista alla nozione borghese di democrazia:

“la democrazia è lo Stato che riconosce la sottomissione della minoranza alla maggioranza, cioè l'organizzazione della violenza sistematicamente esercitata da una classe contro un'altra, da una parte di popolazione contro l'altra”<sup>6</sup>.

Anzi si può dire che quanto più si estenda l'ambito di applicazione del principio maggioritario, da semplice regola di decisione dei rappresentanti a regola di accesso alla stessa rappresentanza<sup>7</sup>, tanto più occorre precisare i diritti che sono ad esso sottratti perché essenziali alla natura democratica dell'ordinamento<sup>8</sup>. Al di là di tale sfera intangibile, che coincide con l'essenza della democrazia, non esistono verità assolute da imporre a tutti, anche con la forza, anche perché non è sempre vero che la volontà della maggioranza corrisponda all'interesse generale della comunità o che quanto deciso sia giusto ed opportuno<sup>9</sup>.

La nostra Costituzione, del resto, è ben consapevole di tali pericoli quando, dopo aver sancito la natura democratica della Repubblica, afferma che “la sovranità appartiene al popolo”, il quale però la deve esercitare “nelle forme e nei limiti” da essa previsti, così da scongiurare i due opposti pericoli dell'autoritarismo, basato su regole senza consenso, e del

<sup>6</sup> V. I. LENIN, *Stato e rivoluzione*. La dottrina marxista dello Stato e i compiti del proletariato nella rivoluzione, ed. it., Mosca, 1949, 41.

<sup>7</sup> Sulla distinzione tra principio maggioritario come principio di rappresentanza che “ci dice chi ha da esserci intorno al tavolo dove si decide” e “come principio funzionale [che] ci dice chi, a quel tavolo, è essenziale che concorra alla decisione perché questa si ritenga formata” v. per tutti G. AMATO, *Il dilemma del principio maggioritario*, in *Quaderni costituzionali*, n.2, agosto 1994, 172 e, ancor prima, E. RUFFINI, *Il principio maggioritario*. Profilo storico, Milano, 1976,

<sup>8</sup> A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, Torino, 1993, 45.

<sup>9</sup> Cfr. F. CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, XII ed., Milano, 2003, 96.

populismo, basato sul consenso senza regole, in nome di una concezione assoluta, quasi sacrale, della volontà popolare. Da qui la previsione di una serie di garanzie sottratte alla volontà della maggioranza di turno:

- l'inviolabilità dei diritti fondamentali;
- la rigidità costituzionale;
- i quorum speciali;
- la non elettività popolare degli organi costituzionali di garanzia;
- l'indipendenza della magistratura;
- le autonomie territoriali e, per l'appunto,
- la tutela delle minoranze, il cui diritto ad esistere è il presupposto del diritto della maggioranza a decidere<sup>10</sup>.

L'esigenza di una siffatta tutela vale particolarmente per le minoranze che sono destinate a rimanere tali nel tempo, perché formate da gruppi sociali basati su elementi di diversità (principalmente etnico, linguistico, religioso, sessuale) che sono sociologicamente condivisi da pochi. Va precisato, infatti, che in democrazia l'unico fattore che può essere ammesso per qualificare giuridicamente una minoranza come tale è quello numerico. Qualunque altro fattore che prescindendo da esso, e che permetta ad una minoranza numerica di essere nondimeno in posizione di superiorità politica sulla maggioranza (si pensi al caso dell'*apartheid*), non può al contrario essere ritenuto ammissibile perché finirebbe per porre a fondamento di essa giustificazioni di diversa natura (storiche, etiche, politiche, linguistiche, economiche, culturali) in stridente contrasto con il principio democratico maggioritario. È vero, piuttosto, che il concetto di minoranza è sempre relativo, nel senso che esso va sempre riferito spazialmente, perché si può essere

---

<sup>10</sup> H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia*, Bologna, 1955, 13.

numericamente inferiori rispetto ad un dato ambito territoriale ma maggioritari se invece tale ambito viene ristretto<sup>11</sup>.

Ciò precisato, di tali minoranze considerate permanenti si fa parte o per carattere obiettivi, a prescindere quindi dalla propria volontà (ad esempio, il colore della pelle), oppure per scelta volontaria d'appartenenza (l'adesione ad esempio ad una confessione religiosa), talora esplicitata in una apposita dichiarazione insindacabile e modificabile (come quella ad esempio rilasciata in sede di censimento in riferimento all'appartenenza ad una comunità linguistica)<sup>12</sup>. A differenza delle minoranze occasionali che, come quelle politiche, trovano la loro principale, ma non esclusiva, garanzia nei confronti della maggioranza nel possibile rispettivo rovesciamento dei ruoli, e cioè nella possibilità di diventare maggioranza, trasformando quella attuale in minoranza, secondo la regola dell'alternanza<sup>13</sup>, tali minoranze permanenti, non possono coltivare tale prospettiva e sono perciò meritevoli di maggior tutela giuridica<sup>14</sup>.

La nostra Costituzione ha scelto quindi la strada del pluralismo e non del totalitarismo<sup>15</sup>. Anziché optare per una forzata quanto fittizia totale identificazione tra maggioranza e minoranza, secondo una concezione monista della sovranità popolare d'ispirazione tipicamente roussoviana in nome di un bene comune, inteso in termini razionali e quindi oggettivi, come avveniva in Unione Sovietica con la dittatura del proletariato<sup>16</sup>, il costituente ha all'opposto inteso favorire il pluralismo, in

---

<sup>11</sup> Cfr. F. PALERMO, J. WOELK, *Op. cit.*, 14 ss..

<sup>12</sup> Cfr. A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, Torino, 1993, 64 s.

<sup>13</sup> Cfr. C. ESPOSITO, *La rappresentanza istituzionale*, in *Studi Romano*, Padova, 1940, I, 301 ss.

<sup>14</sup> Cfr. A. PIZZORUSSO, *Op. cit.*, 45 ss.

<sup>15</sup> Cfr. L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, III ed., Padova, 1998, 262

<sup>16</sup> Un esempio di regime democratico totalitario fondato sulla dittatura della maggioranza, che non prevedeva l'esistenza di minoranze, era configurato dalla Costituzione sovietica del 1936 dove la logica dello "Stato socialista degli operai, dei soldati e dei contadini" (art. 1), fondato sulla "completa eliminazione della divisione della società in classi" (art. 3) portava alla



tutte le sue espressioni come fattore di arricchimento e di crescita, in nome di una visione non monolitica ma pluralista dell'assetto sociale, in cui le diverse identità di ognuno e delle comunità in cui è inserito, anziché essere ignorate, represses o uniformate a quelle nazionali, sono riconosciute, tutelate e valorizzate nell'ambito dell'unità della Repubblica in cui sono chiamate a convivere<sup>17</sup>. Senza esagerare, si può dire che il pluralismo costituisce lo sviluppo coerente e, ad un tempo, la pre-condizione essenziale di ogni ordinamento in cui lo Stato voglia porsi in funzione della tutela e dello sviluppo della persona umana, superando le concezioni statolatriche che vogliono invece la persona in funzione dello Stato.

Il pluralismo pervade tutta la Costituzione, fin dal riconoscimento dell'esistenza di quelle formazioni sociali in cui ogni uomo svolge la propria personalità (art. 2 Cost.): è pluralismo culturale (artt. 17, 18 e 21. rispettivamente sulla libertà di riunione, associazione e espressione), etnico e linguistico (art. 6), religioso (art. 19), sindacale (art. 39), ideologico e politico (art. 49). Ma è anche un pluralismo istituzionale laddove prevede l'articolazione dell'ordinamento della Repubblica in enti territoriali autonomi (artt. 5 e 114 ss.).

Le minoranze rientrano quindi a pieno titolo tra quei "mondi vitali" che si pongono tra persona e Stato. La strutturazione delle minoranze in formazioni sociali le trasforma in "centri di imputazione di interessi che la Costituzione ha ritenuto meritevoli di tutela" ai sensi dell'art. 2 Cost. laddove tutela "i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle

---

previsione di una "dittatura del proletariato" (art. 9). Di tale dittatura si parlava anche nel preambolo della Costituzione sovietica del 7 ottobre 1977 che pure attribuiva al popolo, senza distinzioni interne, "tutto il potere nell'URSS" (art. 2.1), e nell'articolo 1 della Costituzione cinese del 1° marzo 1978. Infine l'art. 1.1 della Costituzione della Repubblica democratica tedesca faceva riferimento alla "guida della classe operaia".

<sup>17</sup> Cfr. A. PIZZORUSSO, *Op. cit.*, 53; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, IX ed., Torino, 2008, 91.

formazioni sociali ove si svolge la sua personalità". È vero che non vi è piena coincidenza tra le nozioni di minoranza e formazione sociale, non avendo la prima una propria struttura associativa ed un'organizzazione giuridico-formale. Ciò non toglie, però, che gli appartenenti alla minoranza siano, al pari di ogni "comunità intermedia", legati da interessi comuni appositamente tutelati dall'ordinamento giuridico<sup>18</sup>:

"l'esistenza di siffatti interessi, operanti quali fattori aggregativi del gruppo composto da coloro che se ne sentono partecipi, conferisce al medesimo carattere di 'formazione sociale', e la tutela ad esso accordata consente appunto ai suoi componenti quel pieno spiegamento della loro personalità che altrimenti potrebbe riuscire compromesso..."<sup>19</sup>.

La tutela delle minoranze costituisce quindi espressione specifica dell'esigenza più generale di valorizzare quelle formazioni sociali in cui si manifesta il pluralismo<sup>20</sup>, a sua volta condizione essenziale di ogni democrazia. È dunque in questo contesto che s'inserisce la tutela dei diritti delle minoranze, sia come singoli, sia come entità collettive.

### 3. Tutela individuale e tutela collettiva delle minoranze.

Le considerazioni sopra svolte dimostrano come una democrazia è tale quando, anziché negare l'esistenza delle minoranze, le riconosce e le tutela. Sotto questo profilo emerge però subito il doppio grado di tutela e quindi la duplice valenza

<sup>18</sup> Cfr. A. PIZZORUSSO, *Minoranze etnico-linguistiche*, in *Enc. dir.*, vol. XXVI, Milano, 1976, 533; ID, *Minoranze e maggioranze*, cit., 65.

<sup>19</sup> Così C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, t. II, Padova, 1975, 1218, con specifico riferimento alle difficoltà che deriverebbero dalla mancata padronanza della lingua ufficiale del paese o comunque dal mancato mantenimento delle proprie tradizioni linguistiche.

<sup>20</sup> Cfr. G. ROLLA, *Manuale di diritto pubblico*, III ed., Torino, 1998, 385 s.

che tale "diritto alla diversità" può assumere, a seconda che si ponga l'accento sulla sua dimensione individuale o collettiva.

La dimensione individuale concerne il riconoscimento dei diritti di libertà di cui ciascuna persona come tale è titolare e che possono essere esercitati sia come singolo sia nelle formazioni sociali in cui egli svolge la sua personalità.

La dimensione collettiva riguarda invece il diritto della minoranza cui il singolo appartiene ad essere giuridicamente riconosciuta come tale e poter conseguentemente preservare ed esprimere la propria identità e perseguire i propri interessi collettivi attraverso forme particolari di tutela. La nozione di minoranza presuppone pertanto una forte rivendicazione identitaria da parte di un gruppo sociale che viene recepita e tutelata in modo particolare a livello pubblico. Per appartenere ad una minoranza occorre pertanto "che tale appartenenza sia riconosciuta e voluta da chi a tale gruppo ritiene di appartenere, da chi a tale gruppo già appartiene, e dall'ordinamento giuridico"<sup>21</sup>.

Le ragioni di tale ulteriore tutela collettiva vanno ricercate storicamente nella nascita degli Stati nazionali, allorquando ci si accorse che il problema della tutela delle minoranze nazionali presenti al loro interno non poteva essere risolto soltanto attraverso la tutela dei diritti individuali del singolo (XIX secolo), ma richiedeva un'apposita tutela collettiva delle minoranze in quanto tali per risolvere i problemi derivanti dalla rinascita dei movimenti nazionalisti (XX secolo)<sup>22</sup>. Anche a livello internazionale, mentre nel secondo dopoguerra si era preferito proteggere i diritti di libertà dei singoli individui, affermando i principi di eguaglianza e non discriminazione per motivi attinenti alla lingua utilizzata dalle persone<sup>23</sup>, successivamente – e soprattutto a partire

---

<sup>21</sup> Cfr. F. PALERMO, J. WOELK, *Op. cit.*, 17.

<sup>22</sup> Cfr. A. PIZZORUSSO, *op. ult. cit.*, 176 ss.

<sup>23</sup> Da qui l'assenza di norme a tutela delle minoranze nella Carta delle Nazioni Unite del 26 febbraio 1945, nella Dichiarazione universale dei diritti umani delle Nazioni Unite adottata il 10 dicembre 1948 e nella

dagli anni Novanta a causa dell'esplosione in Europa di conflitti etnici a seguito del crollo del regime sovietico<sup>24</sup> - si è introdotta una tutela delle minoranze come entità collettive, soprattutto per quel che riguarda le minoranze linguistiche, etniche e religiose<sup>25</sup>, sicché oggi può ben dirsi che il diritto delle minoranze sia oggi multilivello, frutto dell'interazione e del processo di omogeneizzazione tra disciplina sub-nazionale, nazionale, sovranazionale ed internazionale, in cui alla

---

Convenzione europea per la salvaguardia per i diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950.

<sup>24</sup> V. gli artt. 75-81 della nuova Costituzione della Serbia dedicati alla tutela delle minoranze linguistiche, con il sotteso intento di risolvere così la questione del Kosovo (ai quali è stata data attuazione con la legge del 31 agosto 2009 istitutiva dei Consigli delle minoranze nazionali) e la legge approvata l'8 febbraio 2007 in Estonia, il preambolo della cui Costituzione è stato modificato il 12 aprile 2008. Da ultimo, ovviamente in altro contesto, v. il nuovo art. 75-1 della Cost. francese per cui "le lingue regionali appartengono al patrimonio della Francia".

Il fenomeno peraltro non è solo europeo: v. per il Canada il *Labrador Inuit Land Claims Agreement* entrato in vigore il 1° dicembre 2005 a tutela degli *Inuit* e la mozione approvata il 27 novembre 2006 che riconosce il Quebec come "nazione in seno al Canada unito". In Giappone il Parlamento il 6 giugno 2008 ha approvato all'unanimità una risoluzione che sollecita il Governo a riconoscere agli Ainu lo status di popolazione indigena in coerenza con la Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti delle popolazioni indigene, prevedendo la creazione di una Commissione al fine di individuare le misure più adatte per la protezione della minoranza etnica.

<sup>25</sup> Il primo documento internazionale del secondo dopoguerra in cui si fa riferimento alla dimensione collettiva dei diritti delle minoranze (etiche, religiose e linguistiche) è il Patto internazionale sui diritti civili e politici approvato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 19 dicembre 1966. Ispirandosi all'art. 27 di tale Patto, il 18 dicembre 1992 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha approvato la Dichiarazione sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche. Il primo trattato europeo sulla tutela delle minoranze linguistiche è la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie (ECRML) adottata dal Consiglio d'Europa il 5 novembre 1992 e non ratificata però dall'Italia che, invece, ha ratificato (legge 28 agosto 1997, n. 302) la successiva Convenzione quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali (FCNM), firmata a

internazionalizzazione del diritto costituzionale corrisponde la costituzionalizzazione del diritto internazionale<sup>26</sup>.

Sebbene presentino diversi punti di contatto, in ragione della loro comune finalità, i due livelli di tutela – individuale e collettiva – vanno tenuti distinti, essendo il secondo conseguenza importante ma non necessaria del primo.

A livello individuale, emerge il diritto di coloro che sono diversi a vedere riconosciuti e garantiti i diritti inviolabili che sono propri della persona umana, in nome della pari dignità sociale di ciascuno. Da qui il diritto ad essere trattati in modo eguale, senza subire discriminazioni per quei motivi (sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali) indicati nel primo comma dell'art. 3 Cost. e che possono essere alla base del loro essere minoranza.

Sotto il profilo collettivo emerge invece il diritto di coloro che sono trattati in modo eguale ad essere *inoltre* trattati in modo diverso, così da mantenere, rivendicare ed esprimere la propria peculiare diversità. La tutela delle minoranze come entità collettiva, quindi, si va ad aggiungere e non a sostituire alla tutela individuale, la quale della prima costituisce anzi il necessario presupposto. I diritti delle minoranze, quindi,

---

Strasburgo il 1° febbraio 1995, unico trattato multilaterale al mondo sui diritti delle minoranze. Infine va segnalato che l'OSCE – Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa - ha istituito nel 1992 l'Alto Commissario per le minoranze nazionali con il compito di controllare gli sviluppi normativi e politici in materia di tutela delle minoranze negli Stati aderenti per prevenire possibili conflitti etnico-nazionali. La Carta dei diritti fondamentali de l'Unione europea, firmata a Nizza il 7 dicembre 2000 ed ora parte integrante del Trattato europeo di Lisbona, entrato in vigore l'1 dicembre 2009, prevede il divieto di discriminazioni per ragioni di colore di pelle, origine etnica o sociale, lingua, religione, appartenenza ad una minoranza nazionale (art. 21), limitandosi poi ad affermare che "l'Unione rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica" (art. 22). Infine si veda la Convenzione sulla protezione e la promozione delle diversità delle espressioni culturali, firmata a Parigi il 20 ottobre 2005 e ratificata dal nostro Stato con legge 19 febbraio 2007, n. 19.

<sup>26</sup> Cfr. F. PALERMO, J. WOELK, *Op. cit.*, 77 ss.

costituiscono attuazione e non deroga dei diritti fondamentali dell'uomo.

Rispetto alla tutela dei diritti fondamentali del singolo, il riconoscimento delle minoranze come entità collettiva costituisce un passo ulteriore e non di per sé necessario, la cui opportunità va comunque attentamente valutata per evitare pericolose eterogenesi delle finalità d'integrazione perseguite. Ciò vale in particolare per le nuove minoranze (etniche, sessuali, politiche) cui abbiamo accennato all'inizio e che, a differenza di quelle storiche, ambiscono innanzi tutto non ad un trattamento differenziato come collettività, ma alla non-discriminazione e, quindi, all'uguaglianza. Esse vanno quindi tutelate primariamente nei diritti dei singoli individui che la compongono, e non come collettività per evitare il rischio che, in tal modo, anziché integrarle, si finisca al contrario per segregarle.

Da qui la tesi, risalente alla dottrina americana, per cui basterebbe tutelare i diritti dei singoli e non quelli delle minoranze a cui sentono di appartenere, cosicché esse, anziché chiudersi in se stesse, nella gelosa difesa delle proprie particolarità, si integrino nella società statale da cui far scaturire nuova nazionalità, ricca dell'apporto di tutti (*melting-pot*). Tale tesi, però, rischia di cadere nell'opposto pericolo di costringere le minoranze a rinunciare alle proprie diversità in nome di una superiore e sincretista identità nazionale. Per questo essa, più che negare la tutela delle minoranze in quanto tali, quali componenti di uno Stato pluralista, è valsa ad evidenziare il pericolo, sempre presente, che essa possa risolversi in un fattore di separazione e di disgregazione sociale. Per questo motivo è inevitabile che, nel disciplinare tale materia, il legislatore sia chiamato a contemperare una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti e che le sue scelte vadano sempre soggette ad un duplice tipo di controllo. Innanzi tutto sul piano della loro costante efficacia politica, così da correggere o addirittura abolire misure quando esse abbiano esaurito la loro funzione e risultino pertanto non più

necessarie, ed anzi contrarie, allo scopo perseguito. In secondo luogo, le scelte del legislatore sono soggette al controllo di legittimità della Corte costituzionale, la quale dovrà valutarne la rispondenza ai principi costituzionali che vengono in considerazione<sup>27</sup>, primo fra tutti quello di non manifesta irragionevolezza e di proporzionalità<sup>28</sup>.

#### 4. Tutela delle minoranze e principio di eguaglianza.

Tali forme di tutela particolare delle minoranze, laddove implicino un trattamento differenziato mediante l'approvazione di "apposite norme" (così espressamente l'art. 6 Cost. a proposito delle minoranze linguistiche) in loro favore in ragione degli elementi che le identificano (la lingua, la religione, il genere, l'appartenenza politica) può sembrare in contrasto con il principio d'eguaglianza formale che vuole tutti i cittadini avere pari dignità sociale ed essere uguali dinanzi alla legge, senza distinzioni di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. Tali due principi, apparentemente in contrasto, sono in realtà perfettamente complementari.

Il principio d'eguaglianza formale, infatti, vieta al legislatore di discriminare per le ragioni anzidette (tutela negativa). In tal modo si garantisce a tutti i cittadini l'eguale libertà di lingua, di religione, di espressione politica, di sesso e quindi

<sup>27</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza 406/1999, punto 3.2 cons. dir.

<sup>28</sup> Il Tribunale costituzionale spagnolo, ritenendo l'obbligo di conoscenza della lingua basca per l'accesso alla funzione pubblica una forma di discriminazione positiva costituzionalmente legittima in nome del principio di tutela delle minoranze linguistiche e di uguaglianza sostanziale, ha però evidenziato come in tal caso "la valutazione da compiere non può limitarsi alla constatazione del fatto che la misura è finalizzata alla tutela della minoranza, ma dovrà risolversi anche nell'accertamento dell'adeguatezza della misura al soddisfacimento dell'esigenza, che la giustifica e quindi nel rispetto, oltre che del principio di eguaglianza inteso in senso formale e sostanziale, anche del principio di proporzionalità"; cfr. A. PIZZORUSSO, *op. ult. cit.*, 144.

il diritto di coloro che si pongono sotto questi profili in modo diverso dalla maggioranza (perché non parlano l'italiano, non professano la religione cattolica, sono omosessuali o transessuali) ad avere un eguale trattamento, senza subire discriminazioni. In tal modo è tutelato il diritto ad essere eguali, ancorché minoritari.

Il principio d'eguaglianza sostanziale, invece, mira ad evitare il pericolo che tale diritto all'eguaglianza si traduca in un egualitarismo che finisca per omologare la minoranza alla maggioranza, impedendo ad essa di conservare le proprie peculiarità che sono a fondamento della loro identità personale, storica e culturale. Per evitare ciò la Repubblica, impegnata a "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana" (art. 3.2 Cost.) deve con apposite norme determinare un trattamento specifico differenziato (tutela positiva) che consenta di superare le situazioni di fatto da cui possano derivare conseguenze discriminatorie per tali minoranze (eguaglianza sostanziale) (cfr. Corte cost. sentenze nn. 15/1996, 159/2009)<sup>29</sup>.

È, quindi, il diritto non solo ad essere uguali ma anche - una volta uguali - a restare diversi. Un doppio livello di tutela, quindi: il primo, realizzatosi come tale anche storicamente attraverso l'abbattimento di quelle discriminazioni negative che impedivano ai singoli appartenenti alla minoranze di avere pari diritti rispetto agli altri cittadini; il secondo che impone forme particolari di tutela in positivo che introducano trattamenti specificamente differenziati (cfr. Corte cost., sentenze nn. 86/1975 e 312/1983). Se per il principio d'eguaglianza formale l'essere minoranza non deve essere frutto di una condizione subita, implicante svantaggi rispetto alla generalità dei consociati, per il principio d'eguaglianza

---

<sup>29</sup> Cfr. P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, II ed., Torino, 2005, 172; P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, VII ed., Torino, 2004, 444.



sostanziale esso deve invece essere frutto di una scelta volontaria implicante invece vantaggi in virtù del particolare *status* giuridico riconosciuto da "apposite norme"<sup>30</sup>. Mentre quindi per le minoranze discriminate l'obiettivo è il pari ed effettivo godimento dei diritti di libertà e di uguaglianza formale, per le minoranze volontarie invece tali diritti costituiscono il presupposto necessario per realizzare forme collettive di tutela positiva più avanzata in nome del principio di eguaglianza sostanziale<sup>31</sup>.

È del resto insito nel principio d'eguaglianza rettammente inteso che esso non si traduca in un egualitarismo che ipocritamente ignori e forzatamente livelli ogni differenza ma che invece comporti il trattamento diverso di situazioni ragionevolmente diverse e uguale di situazioni ragionevolmente eguali. Da questa prospettiva, la tutela particolare apprestata in favore delle minoranze, lungi dal costituire un'eccezione al principio di non discriminazione, apparentemente discriminatrice, risponde invece pienamente a quei presupposti di oggettiva diversità che rendono ragionevole e non arbitraria una disciplina giuridica differenziata che ristabilisca l'eguaglianza delle condizioni di partenza. Le disposizioni costituzionali a favore delle minoranze (linguistiche: art. 6; religiose: art. 8; di genere: artt. 51 e 117.7 Cost.; politiche: artt. 64, 79, 83, 90 e 138 Cost.) non fanno altro che attuare e specificare, più che derogare<sup>32</sup> o porsi come eccezione<sup>33</sup> rispetto a quanto già

<sup>30</sup> Cfr. A. PIZZORUSSO, *Minoranze etnico-linguistiche*, in *Enc. dir.*, vol. XXVI, Milano, 1976, 530, ove nota come le minoranze volontarie, al contrario di quelle necessarie, tendono a non essere assimilate alla maggioranza.

<sup>31</sup> Cfr. A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, cit., 53 e 127 s.

<sup>32</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenze nn.46/1961, 128/1963, 213/1998 e 159/2009 (3.1.1 cons. dir.); in dottrina in tal senso v. G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*, Padova, 1997, 341.

<sup>33</sup> Per L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit., 576 s. l'art. 6 prevede "qualcosa di diverso e di più" rispetto alla tutela negativa ex art. 3.1 Cost. per cui la tutela delle minoranze linguistiche risulterebbe "lesiva del principio generale di eguaglianza, se il supporto dell'art. 6 non consentisse (o non imponesse, almeno a certi effetti) di trascendere la mera parità formale";

desumibile dall'art. 3 Cost.<sup>34</sup> Se da un lato, infatti, si vietano diversità di trattamento in base alle differenze di lingua, sesso, religione, dall'altro per ragioni di eguaglianza sostanziale si consente in positivo a tali minoranze il "mantenimento dei caratteri propri dei gruppi stessi"<sup>35</sup>.

Piuttosto il principio d'eguaglianza formale, come avviene per gli altri fattori di discriminazione elencati nel primo comma dell'art. 3, vale ad evitare il rischio delle c.d. *reverse discrimination*, cioè che misure dettate dall'intento di tutelare e proteggere le minoranze finiscano per penalizzare la maggioranza andando oltre il loro scopo e quindi riproducendo, a posizioni stavolta rovesciate, quelle forme di discriminazione dal cui superamento esse muovono e traggono giustificazione costituzionale. C'è il pericolo, infatti, che disposizioni mosse dall'intento di superare talune discriminazioni di fatto a danno delle minoranze, se mantenute dopo aver raggiunto lo scopo, finiscano per risultare lesive dei diritti fondamentali della maggioranza, ricreando quei conflitti che avrebbero dovuto rimuovere. Il pensiero inevitabilmente corre al referendum approvato in Nebraska il 4 novembre 2008, lo stesso giorno dell'elezione di Obama alla Presidenza degli Stati Uniti, tramite cui è stato abrogato il programma di discriminazione positiva lanciato nel 1961 da Kennedy che riservava alle minoranze etniche e di genere quote di posti di lavoro nel settore pubblico a scapito della maggioranza bianca e maschile.

L'unico criterio per distinguere tra discriminazioni negative e azioni positive e per mantenere in equilibrio eguaglianza

---

v. anche A. PIZZORUSSO, *op. ult. cit.*, 83 s., per cui l'art. 6 Cost. esprime l'esigenza di tutelare l'eguaglianza non solo in negativo, vietando le discriminazioni ingiustificate, ma anche in positivo, tramite azioni positive che consentano di compensare lo stato di minoranza in cui esse si trovano

<sup>34</sup> Per C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1986, 869, "la tutela delle minoranze linguistiche si risolve, soprattutto, in una particolare applicazione del principio di eguaglianza, non solo e non tanto formale, quanto sostanziale".

<sup>35</sup> C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., 1218.

e tutela delle minoranze, è “la tutela della persona umana, la quale costituisce l’obiettivo principale da perseguire anche quando si tratta di regolare i rapporti fra i gruppi” per cui solo le misure applicative del principio di eguaglianza che valorizzano la persona umana vanno considerare come discriminazioni positive attuative del principio di eguaglianza mentre se risultano lesive della dignità umana vanno considerate discriminazioni negative<sup>36</sup>:

“se il principio di eguaglianza non esclude, come abbiamo visto, l’impiego di misure specifiche e derogatorie nei confronti della disciplina che risulterebbe altrimenti applicabile in vista del perseguimento dei fini connessi alla tutela delle minoranze, è però chiaro che il perseguimento di questi fini non può giustificare qualunque tipo di deroga di tal fatta, ma solo quelle che siano proporzionate e la proporzione si stabilisce mediante la comparazione dei vantaggi che le misure derogatorie recano in vista della tutela minoritaria con gli inconvenienti che derivano dal sacrificio di altri diritti fondamentali dei cittadini”<sup>37</sup>.

In tal senso il principio di proporzionalità si arresta dinanzi alla tutela della dignità delle diverse lingue e culture in cui invece vige in modo rigoroso il principio di parità<sup>38</sup>.

## 5. La tutela delle minoranze nell’ordinamento italiano.

È nota la classificazione degli ordinamenti a seconda che, nei confronti delle varie diversità collettive:

---

<sup>36</sup> Cfr. A. PIZZORUSSO, *op. ult. cit.*, 86.

<sup>37</sup> *Ivi*, 150 s.

<sup>38</sup> *Ivi*, 151.

- a) le neghino ufficialmente (repressivi);
- b) rimangano indifferenti, tutelando piuttosto i diritti dei singoli mediante l'eliminazione delle diseguaglianze formali (agnostici);
- c) le garantiscano e tutelino mediante diritti individuali ad esercizio collettivo finalizzati ad un'eguaglianza sostanziale (promozionali);
- d) riconoscano loro diritti pari alla maggioranza, di fatto quindi inesistente (paritari)<sup>39</sup>.

Alla luce di tale classificazione, l'ordinamento italiano può certamente essere annoverato tra quelli promozionali, al pari di quanto avviene nel resto d'Europa<sup>40</sup>. Esso infatti, non solo riconosce l'esistenza di gruppi minoritari, ma ne promuove la diversità prevedendo in loro favore un trattamento giuridico distinto che si va ad aggiungere a quello a cui coloro che vi appartengono hanno già diritto come singoli. Sotto questo profilo non si può non cogliere la diversità di impostazione rispetto alla precedente epoca statutaria che invece, secondo l'ottica tipicamente formale propriamente liberale, ci si limitava a prendere atto dell'esistenza delle minoranze ed a tollerarle, senza apprestare alcun trattamento differenziato in loro favore.

A livello collettivo la nostra Costituzione tutela espressamente solo le minoranze linguistiche (art. 6 Cost.)

<sup>39</sup> Cfr. G. TONIATTI, *Minoranze e minoranze protette. Modelli costituzionali comparati*, in T. Bonazzi e M. Dunne (a cura di), *Cittadinanza e diritti delle società multiculturali*, Bologna, 1994, 273 ss.; F. PALERMO, J. WOELK, *op. cit.*, 39 ss.

<sup>40</sup> Si tratta di un fenomeno ormai proprio del costituzionalismo europeo se è vero che su 46 Costituzioni degli Stati membri del Consiglio d'Europa, 23 contengono disposizioni su minoranze nazionali o etniche, 18 garantiscono loro diritti linguistici, 16 diritti culturali, 13 disposizioni specifiche per le minoranze in materia di istruzione e 7 garantiscono le minoranze religiose o la partecipazione politica; v. F. PALERMO, J. WOELK, *op. cit.*, 185.

mentre le minoranze di altro genere, pur non espressamente qualificate come tali, sono ugualmente protette in altre disposizioni costituzionali: così le minoranze religiose, che sono tutelate in base agli artt. 8, 19 e 20 Cost.; le minoranze di genere attraverso la tutela promozionale all'accesso alle cariche pubbliche elettive (artt. 51.1 e 117.7 Cost.); le minoranze politiche in tutte quelle disposizioni che aggravano il principio maggioritario in materia di: adozione dei regolamenti parlamentari (art. 64 Cost.); approvazione delle leggi di amnistia ed indulto (art. 79 Cost.); elezione e messa in stato di accusa del Capo dello Stato (artt. 83 e 90 Cost.); seconda deliberazione sulle leggi costituzionali e di revisione costituzionale (art. 138 Cost.); elezione dei giudici costituzionali (art. art. 3 legge cost. 22 novembre 1967, n. 2).

Nella prospettiva pluralista che caratterizza il nostro ordinamento, le anzidette disposizioni costituzionali che tutelano determinate minoranze vanno considerate espressione del principio generale di tutela della diversità che discende come visto dai principi personalista, pluralista e d'eguaglianza su cui si fonda il nostro ordinamento (v. Corte cost., sentenze nn. 312/1983, 289/1997, 768/1988, 62/1992, 159/2009). Per questo motivo le minoranze previste – espressamente o meno – in Costituzione non debbono ritenersi un numero chiuso, ma possono essere suscettibili di ampliamento da parte del legislatore nell'esercizio della sua ragionevole discrezionalità.

Nell'impossibilità per ragioni di spazio di trattare in modo specifico ed adeguato tutte le anzidette minoranze, ci occuperemo in particolare di quelle linguistiche, unica minoranza espressamente tutelata in Costituzione, e di quelle religiose, concentrandoci in particolare sui recenti profili problematici sollevati dalla loro tutela.

### *5.1 (segue) Le minoranze linguistiche.*

Le minoranze linguistiche, sebbene non esplicitamente connotate dal costituente in senso etnico – così da evidenziarne

i profili culturali anziché politico-nazionali<sup>41</sup> –, sono dal nostro ordinamento equiparate ai gruppi etnici<sup>42</sup>, in quanto la lingua è per sua natura il principale e fondamentale elemento d'identificazione, d'appartenenza e di rivendicazione etnico-culturale di una minoranza (“elemento di identità individuale e collettiva di importanza basilare” lo ha definito la Corte costituzionale)<sup>43</sup>. L'aggettivo “etnico”, peraltro, compare negli statuti del Trentino Alto Adige e del Friuli Venezia Giulia, per cui “da un punto di vista pratico (...) la portata delle due formule non appare molto diversa”<sup>44</sup>.

La scelta del costituente di dedicare un apposito articolo alla protezione delle minoranze linguistiche fu dettata, oltreché dalla volontà di riconoscere tale principio fondamentale per propria libera scelta e non per obbligo internazionale, dalla consapevolezza dell'insufficienza della semplice tutela negativa, basata sulla libertà di lingua e sul divieto di discriminazioni per le ragioni da essa derivanti, e dall'esigenza, quindi, di affiancare ad essa una positiva, che

<sup>41</sup> La medesima preoccupazione indusse il costituente spagnolo a far riferimento alla “sovranità nazionale” (art. 1.2 Cost. spagnola). Con essa, infatti, non si sono volute certamente richiamare le limitazioni che tale teoria pone al dispiegamento del principio della sovranità popolare, quanto piuttosto, più semplicemente, affermare l'unità dello Stato spagnolo, come unica Nazione, contro ogni tentativo separatista promosso da quelle forze politiche - parlamentari e no - basche e catalane di stampo nazionalista che rivendicavano, allora come oggi, la sovranità dei popoli di quei territori facendo leva sul principio della sovranità popolare e sul connesso diritto all'autodeterminazione. La Spagna è, quindi, un'unica Nazione, sebbene composta di un pluralità d'identità nazionali; v., in tal senso, gli artt. 3 - sul pluralismo linguistico, la cui ricchezza “è un patrimonio culturale che deve formare oggetto di rispetto e protezioni speciali” - e 46 - sul compito dei pubblici poteri di garantire la conservazione e di promuovere l'arricchimento “del patrimonio storico, culturale ed artistico dei popoli della Spagna” - Cost. spagnola.

<sup>42</sup> Cfr. F. PALERMO, J. WOELK, *op. cit.*, 162 s.

<sup>43</sup> Cfr. Corte cost., sentenza n. 15/1996; v. anche le sentenze nn. 261/1995 e 768/1988.

<sup>44</sup> A. PIZZORUSSO, *Minoranze etnico-linguistiche*, cit., 546.

consentisse un trattamento differenziato delle minoranze linguistiche, quale specificazione del principio d'eguaglianza sostanziale e del principio pluralistico<sup>45</sup>. Pertanto la nostra Costituzione tutela l'uso della propria lingua a livello sia individuale che collettivo.

Sotto il primo profilo il libero uso della propria lingua è diritto inviolabile di ogni persona, connesso alla libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.), essendo la lingua strumento essenziale per la sua espressione nel relazionarsi con gli altri in ambito privato<sup>46</sup>. Da qui anche il divieto per coloro che non parlano l'italiano – lingua ufficiale per disposizioni costituzionali (v. artt. 38 St. Valle d'Aosta e 99 St. Trentino Alto Adige) – di subire discriminazioni che si traducano in uno stato giuridico di soggezione che impedisca loro d'integrarsi pienamente nella vita politica e sociale della comunità in cui vivono e così essere parificati agli altri.

Sotto il secondo profilo, la lingua viene considerata elemento fondamentale della identità di un gruppo sociale meritevole di tutela giuridica in ambito pubblico attraverso l'attribuzione ad esso di specifici diritti nella misura in cui essa non risulti lesiva di altri beni ed obiettivi e sia territorialmente circoscritta<sup>47</sup>. Sotto questo profilo emerge il diritto delle minoranze linguistiche, quali formazioni sociali in cui si svolge la personalità (art. 2 Cost.)<sup>48</sup>, di vedere tutelate la loro identità storica e culturale. Da qui la tutela collettive delle minoranze linguistiche (art. 6 Cost.) che consente a coloro che parlano una lingua diversa dall'italiano di utilizzarla

---

<sup>45</sup> Cfr. A. PIZZORUSSO, *op. ult. cit.*, 545 s.; A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, cit., 83.

<sup>46</sup> Cfr. C. ROSSANO, *Manuale di diritto pubblico*, III ed., Napoli, 2009, 194

<sup>47</sup> Cfr. F. PALERMO, J. WOELK, *op. cit.*, 164 ss.

<sup>48</sup> Cfr. T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, IX ed. a cura di G. Silvestri, Milano, 1997, 815. Anche per A. PIZZORUSSO, *Art. 6*, in *Comm. della Costituzione*, a cura di G. Branca, 820 le minoranze linguistiche rientrano tra le comunità intermedie tra Stato ed individuo e le formazioni sociali a carattere non necessariamente associativo.

nell'area territoriale di pertinenza<sup>49</sup> nei rapporti non solo interpersonali ma anche con i pubblici uffici (amministrativi e giurisdizionali), i cui impiegati hanno quindi l'obbligo di conoscerla. Inoltre sono riconosciute forme particolari di autonomia territoriale – sia normativa che amministrativa – (in questo senso l'art. 6 Cost. si lega al precedente art. 5) che consentano alla minoranza di diventare maggioranza in quel territorio oppure, pur restando minoranza, di godere di alcuni diritti speciali (festività religiose o civili, diverso giorno di riposo settimanale). A ciò si ricollega la possibilità che gli stessi pubblici poteri si organizzino di modo che tali minoranze siano presenti e rappresentate (distribuzione proporzionale dei posti di lavoro negli uffici pubblici; ripartizione delle cariche elettive in base al gruppo linguistico; apposite sezioni giurisdizionali). Infine la lingua viene protetta come bene culturale attraverso il diritto all'utilizzo della lingua madre da parte dei messi di comunicazione o al suo insegnamento mediante corsi separati nella stessa scuola pubblica o l'istituzione di apposite scuole separate pubbliche, oltreché ovviamente private, oppure tramite appositi istituti (musei, biblioteche, scuole specializzate, centri culturali)<sup>50</sup>.

Come più volte ribadito dalla Corte costituzionale, la tutela delle minoranze linguistiche costituisce un principio supremo fondamentale del nostro ordinamento costituzionale, come tale non derogabile, (tra le molte v. sentenze nn. 768/1988, 62/1992, 271/1994, 261/1995, 15/1996, 289/1997, 159/2009);

<sup>49</sup> Sulla natura territoriale e non personale della tutela delle minoranze linguistiche v. Corte costituzionale, sentenze nn. 214/1988, 406/1999; v. G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*, Padova, 1997, 342; F. PALERMO, *La Corte "applica" il Titolo V alle minoranze linguistiche e chiude alle Regioni*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 16 dicembre 2009, p. 7 del paper

<sup>50</sup> Cfr. art. 14.1 della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali, su cui v. F. PALERMO, J. WOELK, *op. cit.*, 177 ss.; su tale diritto v. Corte europea dei diritti dell'uomo, Seconda Sezione, sentenza 3.3.2009 (*Temel ed altri vs. Turchia*).



esso “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” (v. sentenze nn. 312/1983, 289/1997, 768/1988, 62/1992, 159/2009). Di conseguenza, tale principio è stato ritenuto di per sé idoneo ad apprestare «una tutela minima, immediatamente operativa, sottratta alla vicenda politica e direttamente determinabile attraverso la interpretazione costituzionale dell’ordinamento» (Corte cost., sentenza n. 15/1996, ma vedi anche le precedenti nn. 28/1982 e 62/1992). Ciò anche per evitare che, in attesa che il legislatore statale approvasse le “apposite norme” previste dall’art. 6 Cost. (attesa protrattasi fino all’approvazione della legge n. 482/1999), esso restasse privo d’attuazione, stante l’orientamento inizialmente negativo della Corte costituzionale circa la possibilità d’intervento regionale in materia in ossequio al principio d’eguaglianza<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> Cfr. sentenze nn. 32/1960, 1/1961, 46/1961, 128/1963, 14/1965. Oggi la Corte ammette che le regioni e le province autonome possano disciplinare il fenomeno delle lingue minoritarie «anche al di là degli specifici casi espressamente indicati dallo statuto regionale», ma sempre nel pieno rispetto di quanto determinato in materia dal legislatore statale (Corte cost., sentenze nn. 28/1982, 312/1983, 289/1987, 242/1989, 290/1994, 261/1995 e 15/1996). Cfr. E. PALICI DI SUNI, *Intorno alle minoranze*, Torino 1999). Piuttosto oggi il problema è se, dopo la riforma del Titolo V, le regioni e province autonome abbiano competenza esclusiva in materia di minoranze linguistiche, non essendo essa annoverata tra quelle che l’art. 117 Cost. riserva alla potestà legislativa statale esclusiva o concorrente (su tale dibattito v. L. A. MAZZAROLLI, *La tutela delle minoranze linguistiche nella Costituzione del nuovo Titolo V*, in *Le Regioni*, 2003, 726 ss.). Contra tale conclusione si è fatto appello all’interesse nazionale (v. V.E. BOCCI, *La salvaguardia delle minoranze linguistiche dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: ancora sulla permanenza dell’interesse nazionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 7 novembre 2001) oppure alla trasversalità di tale materia (v. F. PALERMO, *Titolo V, minoranze e norme d’attuazione degli Statuti speciali*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 10 novembre 2001; F. PALERMO, J. WOELK, *op. cit.*, 255). A favore di quest’ultima tesi v. ora Corte costituzionale sentenza n. 159/2009, 2.3 cons. dir.

## 5.2 (segue) *Le minoranze religiose.*

La nostra Costituzione, dopo aver sancito che tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato e in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume (art. 19), garantisce a tutte le confessioni religiose eguale libertà davanti alla legge (art. 8.1), tutelando espressamente le confessioni religiose diverse dalla cattolica, le quali hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti purché non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano (art. 8.2). Pertanto, le confessioni religiose sono certamente formazioni sociali ma non comunità intermedie, visto che sono indipendenti ed autonome dallo Stato. Infine, i loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge non unilateralmente ma sulla base di intese con le relative rappresentanze (art. 8.3).

Alla tutela individuale della libertà religiosa si affianca dunque quella delle confessioni religiose nella loro dimensione collettiva di rapporti con il potere pubblico. Anche sotto questo profilo, il nostro ordinamento anziché reprimere o restare indifferente di fronte al fenomeno religioso, considerandolo un fatto privato, ne tutela e promuove la dimensione pubblica, riconoscendo pari libertà a tutte le confessioni religiose, per cui non è possibile graduare diversamente la libertà delle istituzioni di culto. Né la stipula di intese o le diverse modalità con cui esse possono regolare i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose possono incidere sui pari diritti dei loro membri.

Il problema della tutela delle minoranze religiose si pone con particolare riferimento per quei culti – ieri i Testimoni di Geova oggi soprattutto i musulmani – che prevedono come obblighi religiosi comportamenti di dubbia compatibilità con i diritti fondamentali sanciti dal nostro ordinamento: si pensi al rifiuto delle emotrasfusioni per i minori figli di Testimoni di Geova oppure alla rivendicazione da parte degli islamici (per

i quali va però aggiunto il serio problema della identificazione della rappresentanza unitaria) di pratiche particolari (quali l'obbligo di indossare il burqa, di sottoporsi all'infibulazione o la poligamia), che costituiscono a loro volta espressioni di uno *status* d'inferiorità della donna che si scontra irrimediabilmente con la cultura occidentale che si fonda sull'eguaglianza di genere. Da qui il ritorno del fattore religioso come fattore d'identità e, di conseguenza, come elemento non di diversità ma di potenziale separazione, se non anzi di preteso scontro di civiltà.

È bene sin d'ora precisare che occorre rifuggire dalla facile e, purtroppo, ricorrente tentazione di ridurre la cultura islamica alla rappresentazione sommaria e caricaturale che di essa viene spesso data, enfatizzando e generalizzando le visioni estremiste e conflittuali che sono proprie sono di una parte di esso così da alimentare quella cultura islamofobica che propugna l'infausta tesi del conflitto di civiltà. Solo una visione strumentalmente estremista può sottovalutare come tra Corano e Dichiarazione dei diritti dell'uomo non ci sia contraddizione<sup>52</sup>, come dimostra la *Charta Islamica* approvata nel febbraio 2002 dal Comitato centrale dei musulmani in Germania e la Dichiarazione di intenti irrinunciabili sottoscritta il 23 aprile 2008 dagli otto esponenti della Consulta islamica italiana, tra i quali la laicità, la libertà religiosa, l'assoluta eguaglianza tra uomo e donna, la condanna di ogni fondamentalismo, il rifiuto delle ingerenze straniere, la regolamentazione delle moschee e dei requisiti per la scelta degli imam, finora nominati senza alcun requisito. Il nostro Stato ha tra l'altro già stipulato un'intesa, ancora non ratificata, con una religione (Buddisti) non di tradizione giudaico-cristiana ed un altro Stato (la Spagna) con

---

<sup>52</sup> V. al riguardo l'interessantissimo intervento di N. ABU-ZAYD, *La legge talebana non è quella del Corano* (in [www.resetdoc.org](http://www.resetdoc.org), 25 maggio 2009) a seguito dell'appello di G. AMATO a seguito dell'approvazione della legge afgana contro i diritti delle donne (*Il coraggio che chiediamo agli islamici non radicali*, in *Il Sole - 24 Ore*, 5 aprile 2009, 1).

un sistema di relazioni giuridiche con le confessioni religiose molto simile al nostro ha già stipulato un accordo con l'Islam sin dal 1992. Del resto, alcuni problemi sono facilmente risolvibili: la macellazione rituale; il venerdì come giorno di particolare preghiera; il riconoscimento degli effetti civili del matrimonio purché monogamico (piuttosto il problema è se l'imam che lo celebra debba essere cittadino italiano); le aree cimiteriali e per le moschee; l'uso del velo nei documenti purché sia assicurata la conoscibilità<sup>53</sup>; il riconoscimento di alcune festività; l'assistenza religiosa in carceri e ospedali; la nomina di imam (e se a lui, quale ministro di culto, vada riconosciuto il segreto professionale); l'insegnamento dell'Islam a scuola in termini culturali e non catechistici<sup>54</sup>.

Ciò doverosamente precisato, il fronte in cui maggiormente si avverte la profonda diversità tra costituzionalismo occidentale e parte della cultura islamica è la questione femminile<sup>55</sup>. È, infatti sui diritti delle donne, sia come singole sia all'interno delle comunità sociali in cui vivono – in primis la famiglia ma anche la loro minoranza etnica - che si registrano infatti le maggiori frizioni con la cultura occidentale. Pare innegabile, dunque, che quello della condizione della donna costituisca comunque un problema con cui i paesi islamici dovranno comunque confrontarsi se vorranno procedere nella strada verso la democrazia. E' un problema la cui dimensione – come giustamente notato – non si esaurisce nel riconoscimento di pari diritti civili e politici rispetto ai maschi, ma che investe

<sup>53</sup> Il 24 luglio 2009 la Corte suprema canadese ha ritenuto non lesivo della libertà religiosa il regolamento adottato dalla Provincia dell'Alberta che impone a tutti coloro che possiedono una patente di guida di esporre sulla stessa una propria fotografia e contestato dai membri di una comunità religiosa che interpreta il II comandamento (Non ti farai alcuna immagine...) come se proibisse di portare con sé la propria fotografia.

<sup>54</sup> Cfr. S. CECCANTI, *Una libertà comparata. Libertà religiosa, fondamentalismi, società multietniche*, Bologna, 2001, 158 ss.

<sup>55</sup> Cfr. S. ANDÒ, *La questione femminile al centro dell'incontro tra le civiltà*, in *Il Filangieri. Quaderno 2006*, Napoli, Jovene, 2007, 77 ss.

anche e soprattutto la dimensione familiare del rapporto della donna con il marito e con i figli, oggi caratterizzato spesso da un rapporto di soggezione anziché di eguaglianza nel campo dei diritti<sup>56</sup>. Sotto questo profilo se pare condivisibile la prudente gradualità ed il pragmatico realismo con cui l'Occidente deve sollecitare questi processi nei paesi musulmani, accompagnandoli senza accelerazioni o forzature (ché imposizioni sarebbero considerati i diritti e le libertà umani perché non richiesti e non graditi perché considerati in contrasto con la propria religione<sup>57</sup> imposizioni, così da far maturare quei germi di democrazia presenti nella cultura islamica<sup>58</sup>, non altrettanto si può dire per i musulmani che invece vivono in Occidente, i quali non possono rivendicare in nome della libertà religiosa usi e costumi che si pongono in contrasto ancor prima che con i valori del costituzionalismo occidentale, con la dignità di ogni essere umano ed il rispetto che in quanto tale gli si deve. Così, ad esempio, il trapianto della famiglia poligamica in Occidente non solo incontra quegli ostacoli che di fatto consentono alla donna di essere meno dipendente dall'uomo (politiche sociali, mezzi contraccettivi, lavoro), ma si pone in radicale contrasto con il principio di eguaglianza tra i coniugi che scaturisce dalla reciproca pari dignità e che del resto lo stesso Profeta aveva indicato come fine, giustificando la poligamia come istituto transeunte posto a tutela, e non a svantaggio, delle donne più deboli come alternativa all'abbandono ed alla povertà.

Sotto questo profilo quindi, almeno per quel che riguarda l'integrazione nell'Occidente, non dovrebbe valere la tesi per

---

<sup>56</sup> Così S. ANDÒ, *op. cit.*, 83 s. che fa riferimento alle questioni riguardanti l'eredità, il matrimonio, il ripudio, l'affidamento dei figli, l'esercizio della patria potestà ed il valore della testimonianza.

<sup>57</sup> Cfr. S. ANDÒ, *op. cit.*, 84 ss. con riferimento, in particolare, alla questione della poligamia.

<sup>58</sup> Così ancora S. ANDÒ, *op. cit.*, 81 che parla di "predisposizione islamica alla democrazia"

cui “il rispetto delle specificità culturali deve sapere prevalere anche sull’indignazione per i diritti umani violati”<sup>59</sup>. Per quanto ammantati da motivazioni religiose, i reati commessi restano tali. I purtroppo non infrequenti fatti di sangue che vedono vittime non uomini ma donne, non madri ma figlie che, nate e cresciute secondo gli stili di vita occidentali, vogliono emanciparsi da tradizioni ed usanze misogine sussunte a precetti religiosi – espressione di un conflitto non solo etnico ma anche generazionale - non possono essere mai giustificati in nome di un malinteso rispetto della loro cultura e del loro credo<sup>60</sup>.

Non si tratta qui di rivendicare in modo sprezzante la superiorità del modello culturale occidentale quanto piuttosto di affermare in modo sereno ma fermo la universalità dei diritti dell’uomo perché intimamente connessi alla sua dignità contro chiunque che in nome di una visione ideologica e religiosa distorta volesse conculcarli. Quei diritti che vanno riconosciuti allo straniero non in forza delle norme e dei trattati internazionali in conformità di cui la legge deve regolarne

---

<sup>59</sup> Così. S. ANDÒ, *op. cit.*, 90. Contra C. PINELLI, *Società multiculturale e Stato costituzionale*, relazione al Convegno dell’Università di Cassino su “I diritti fondamentali nella società multiculturale: verso un nuovo modo di intendere la Costituzione?”, 27-28 novembre 2009, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 16 dicembre 2009, 12 s. per cui, alla luce di talune sentenze, la famiglia poligamica potrebbe annoverarsi tra le formazioni sociali ex art. 2 Cost. poiché la donna in quanto madre avrebbe il diritto di ricongiungersi alla famiglia poligamica in nome del diritto dei figli alle cure materne. Più in generale, anche in riferimento ad altri fenomeni (matrimoni forzati, mutilazioni genitali) anziché la soluzione repressiva penale l’A. ritiene preferibile in una prima fase un atteggiamento di comprensione delle loro radici culturali (p. 15 s.).

<sup>60</sup> V. da ultimo Cassazione penale, sentenza n. 48272 del 17 dicembre 2009 che, nel confermare la condanna per maltrattamenti di un padre d’origine marocchina nei confronti del proprio figlio – ha sancito che le credenze religiose o le consuetudini culturali del paese di provenienza non possono mai giustificare la violazione di quei diritti fondamentali che fanno parte del patrimonio etico e culturale della Nazione.

la condizione giuridica (art. 10.2 Cost.)<sup>61</sup>, ma della natura inviolabile dei diritti che – per consolidata giurisprudenza costituzionale<sup>62</sup> oggi recepita a livello legislativo<sup>63</sup> – vanno riconosciuti ad ogni essere umano in quanto intimamente connessi alla sua dignità di essere libero (art. 2 Cost.) e del

<sup>61</sup> Così quella dottrina che, ritenendo insuperabile il riferimento testuale ai soli cittadini sia del principio d'eguaglianza (art. 3 Cost.), che del titolo della Parte prima della stessa Costituzione in cui sono disciplinati i diritti e doveri, ritiene tuttora vigente la clausola di reciprocità ex art. 16 disp. prel. c.c., la quale potrebbe essere superata solo per autonoma e discrezionale scelta del legislatore, il quale ex art. 10.2 Cost. potrebbe quindi estendere i diritti riconosciuti ai cittadini agli stranieri, ora in via implicita per i diritti civili, ora in via esplicita per quelli sociali e politici: v. A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*. Parte generale, I ed. 1984, III ed., Padova, 2003, 315 ss. ed ora in Id., *Libertà e diritti di libertà*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 27 luglio 2009, 5 e ivi nt. 14 del paper.

<sup>62</sup> Per la Corte costituzionale allo straniero ed all'apolide vanno riconosciuti i diritti inviolabili sanciti dall'art. 2 Cost. (così sin dalla sentenza n. 11/1956), riguardo ai quali stranieri ed apolidi sono eguali rispetto al cittadino (v. sentenze nn. 120/1967, 2° cons. dir.; 104/1969, 177/1974, 19/1991, 87/1992, 110/1993, 62/1994, 4° cons. dir., 320/1995). Agli stranieri dunque la Costituzione riconosce e garantisce il diritto alla vita (artt. 2 e 27.4 Cost.; v. Corte cost. sentenze nn. 54/1979 e 223/1996 sull'incostituzionalità dell'extradizione per reati sanzionati con la pena di morte); il diritto alla libertà personale (art. 13 Cost.; v. Corte cost., sentenze nn. 62/1994, 105/2001, 222/2004 e 223/2004, le ultime tre in tema di espulsioni); la libertà di domicilio (art. 14 Cost.); la libertà ed alla segretezza della corrispondenza (art. 15 Cost.); la libertà di religione (art. 19 Cost.); la libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.); il diritto alla tutela giurisdizionale dei propri diritti ed interessi legittimi (art. 24 Cost., su cui v. Corte cost., sentenze nn. 50/1972 sul diritto all'assistenza di un interprete nei procedimenti giudiziari, 177/1974; 353/1985, 198/2000, 222/2004, 223/2004); il diritto al giudice naturale (art. 25.1 Cost.), il diritto alla irretroattività della legge penale (art. 25, commi 2 e 3), il diritto al lavoro (Corte cost. sentenza n. 454/1988); il diritto alla salute (art. 32.1 Cost.; v. Corte cost. sentenze nn. 105/2001, 252/2001, 432/2005); diritto all'assistenza sociale (art. 38 Cost., v. Corte cost. sentenza n. 306/2008).

<sup>63</sup> Secondo l'art. 2 D. Lgs. n. 380/1998 e successive modificazioni ed integrazioni - Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina

valore non solo soggettivo ma anche oggettivo del principio d'eguaglianza (art. 3 Cost.) che vuole eguali non solo i destinatari della legge ma anche il suo contenuto, ammettendo disparità di trattamento degli stranieri rispetto ai cittadini solo se ragionevoli o rispondenti a preminenti interessi statali in nome di altri valori costituzionali parimenti meritevoli di tutela<sup>64</sup>.

---

dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) "allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti" (primo comma); a lui inoltre "è riconosciuta parità di trattamento con il cittadino relativamente alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso ai pubblici servizi, nei limiti e nei modi previsti dalla legge" (quinto comma).

Riprendendo il dettato costituzionale il citato D. Lgs. n. 380/1998 garantisce agli stranieri regolar i seguenti diritti sociali: il diritto all'assistenza sanitaria (art. 34), anche se non iscritti al Servizio sanitario nazionale e irregolari (art. 35) ed a *fortiori* se indigenti ex art. 32.1 Cost.; all'esercizio professionale (art. 37); allo studio, anche mediante l'obbligo scolastico (art. 38) e l'accesso alle università (art. 39); all'abitazione (art. 40). Inoltre è garantito il diritto all'unità familiare (art. 28).

<sup>64</sup> Del resto è la stessa nostra Costituzione a limitare tale equiparazione in nome della forza naturalmente espansiva dei diritti fondamentali allorquando espressamente garantisce ai soli cittadini taluni specifici diritti - la libertà di circolazione (art. 16 Cost.); i diritti a contenuto politico: di riunione (art. 17 Cost.), di associazione (art. 18 Cost.), specie se in partiti (art. 49 Cost.); di voto (art. 48 Cost.), di petizione (art. 50 Cost.) ed accesso alle cariche pubbliche (art. 51 Cost.); di assistenza sociale (art. 38.1 Cost.) -, il cui godimento da parte degli stranieri il legislatore conseguentemente non deve ma può ragionevolmente differenziare, senza però mai del tutto negare; v. L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit., 564 s.; F. CUOCOLO, *Istituzioni*, cit., 643; A. BARBERA, F. COCOZZA, G. CORSO, *Le situazioni soggettive. Le libertà dei singoli e delle formazioni sociali. Il principio di eguaglianza*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico. I. Diritto pubblico generale*, V. ed., Bologna, 1997, 308; G. FALCON, *Lineamenti di diritto pubblico*, VI ed., Padova, 1998, 526; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., 756. V. Corte cost. sentenze nn. 54/1969, 104/1969, 144/1970, 109/1974, 46/1977, 129/1995.



In ogni caso i reati di cui talvolta si rendono protagonisti singoli fedeli in nome della loro religione non comportano di per sé un giudizio di illiceità dei fini associativi perseguiti tale da impedire la stipula di intese con tali confessioni, a riprova ancora una volta della necessità di saper sempre distinguere tra dimensione individuale e collettiva delle minoranze.

## BIBLIOGRAFIA

- ABU-ZAYD N., *La legge talebana non è quella del Corano*, in [www.resetdoc.org](http://www.resetdoc.org). 25 maggio 2009.
- AMATO G., *Il dilemma del principio maggioritario*, in *Quaderni costituzionali*, n.2, agosto 1994.
- AMATO G., *Il coraggio che chiediamo agli islamici non radicali*, in *Il Sole - 24 Ore*, 5 aprile 2009. ANDÒ S., *La questione femminile al centro dell'incontro tra le civiltà*, in *Il Filangieri. Quaderno 2006*, Napoli, 2007, 77 ss.
- BARBERA A., COCOZZA F., CORSO G., 1997, *Le situazioni soggettive. Le libertà dei singoli e delle formazioni sociali. Il principio di eguaglianza*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico. I. Diritto pubblico generale*, V. ed., Bologna.
- BIN R., PITRUZZELLA G., 2008, *Diritto costituzionale*, IX ed., Torino.
- BOCCI V.E., *La salvaguardia delle minoranze linguistiche dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: ancora sulla permanenza dell'interesse nazionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 7 novembre 2001.
- CARETTI P., 2005, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, II ed., Torino.
- CARETTI P., DE SIERVO U., 2004, *Istituzioni di diritto pubblico*, VII ed., Torino.
- CECCANTI S., 2001, *Una libertà comparata. Libertà religiosa, fondamentalismi, società multietniche*, Bologna.
- CUOCOLO F., 2003, *Istituzioni di diritto pubblico*, XII ed., Milano.

- DE VERGOTTINI G., 1997, *Diritto costituzionale*, Padova.
- ESPOSITO C., *La rappresentanza istituzionale*, in *Studi Romano*, Padova, 1940, I, 301 ss.
- FALCON G., *Lineamenti di diritto pubblico*, VI ed., Padova, 1998, 526.
- HABERMAS J., 1998, *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, Milano.
- KELSEN H., 1955, *Essenza e valore della democrazia*, Bologna.
- LAVAGNA C., 1986, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino.
- LENIN I., 1949, *Stato e rivoluzione. La dottrina marxista dello Stato e i compiti del proletariato nella rivoluzione*, ed. it., Mosca.
- MARTINES T., 1997, *Diritto costituzionale*, IX ed. a cura di G. Silvestri, Milano.
- MAZZAROLLI L. A., *La tutela delle minoranze linguistiche nella Costituzione del nuovo Titolo V*, in *Le Regioni*, 2003, 726 ss.
- MORTATI C., 1975, *Istituzioni di diritto pubblico*, t. II, Padova.
- PACEA., *Problematiche delle libertà costituzionali. Parte generale*, I ed. 1984, III ed., Padova, 2003, 315 ss. ed ora in Id., *Libertà e diritti di libertà*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 27 luglio 2009.
- PALADIN L., *Diritto costituzionale*, III ed., Padova, 1998, 262.
- PALERMO F., *La Corte "applica" il Titolo V alle minoranze linguistiche e chiude alle Regioni*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 16 dicembre 2009.
- PALERMO F., *Titolo V, minoranze e norme d'attuazione degli Statuti speciali*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 10 novembre 2001 .
- PALERMO F., WOELK J., 2008, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova.
- PALICI DI SUNI E., 1999, *Intorno alle minoranze*, Torino.
- PINELLI C., *Società multiculturale e Stato costituzionale*, relazione al Convegno dell'Università di Cassino su "I diritti fondamentali nella società multiculturale: verso un nuovo modo di intendere la Costituzione?", 27-28 novembre 2009, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 16 dicembre 2009.

- PIZZORUSSO A., 1993, *Minoranze e maggioranze*, Torino.
- PIZZORUSSO A., 1976, *Minoranze etnico-linguistiche*, in *Enc. dir.*, vol. XXVI, Milano.
- ROLLA G., 1998, *Manuale di diritto pubblico*, III ed., Torino.
- ROSSANO C., 2009, *Manuale di diritto pubblico*, III ed., Napoli.
- RUFFINI E., 1976, *Il principio maggioritario*. Profilo storico, Milano.
- TONIATTI G., *Minoranze e minoranze protette. Modelli costituzionali comparati*, in T. Bonazzi e M. Dunne (a cura di), *Cittadinanza e diritti delle società multiculturali*, Bologna, 1994, 273 ss.