

Discriminazioni in base alla lingua e all'appartenenze etnica: la tutela della lingua romani.

di Gabriella Mazzotta

1. Introduzione

Il presente studio intende porre in evidenza come il fenomeno migratorio porti con sé dei rilevanti riflessi circa la definizione e la tutela del diritto linguistico delle c.d. «nuove minoranze» .

Per minoranza, secondo una definizione risalente, si intende «un gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione di uno stato in una posizione non dominante i cui membri – essendo di nazionalità dello stato – possiedono caratteristiche etniche, religiose o linguistiche che differiscono da quelle del resto della popolazione¹».

In particolare sul territorio italiano convivono numerosi raggruppamenti minoritari, assai diversi tra loro, con almeno dodici gruppi linguistici diversi.

Secondo la prevalente e autorevole dottrina il diritto linguistico non è circoscrivibile soltanto agli appartenenti ai gruppi minoritari ma deve essere considerato come un diritto fondamentale all'uso di una lingua: «il diritto linguistico è comprensivo non solo del diritto delle minoranze linguistiche, ma anche delle norme che regolano l'uso della lingua in qualunque tipo di situazione, anche indipendentemente dall'esistenza di un rapporto fra una maggioranza ed una o più minoranze»².

Tuttavia la lingua è il criterio distintivo primario per identificazione e l'individuazione di un gruppo minoritario.

La Costituzione italiana, infatti, ha previsto da un lato il generale divieto di discriminazione in base alla lingua e all'appartenenza etnica (art. 3, primo comma) dall'altro la specifica tutela *ad hoc* per le minoranze linguistiche (art. 6)³.

La disciplina della tutela delle lingue può fondarsi su due differenti criteri: il c.d. *criterio territoriale* e il *criterio personale*.

¹ F. CAPOTORTI, *Study on the rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, United Nations, New York, 1979.

² A. PIZZORUSSO, *L'uso della lingua come oggetto di disciplina giuridica*, in *Le Regioni*, 1990, 22.

³ L'art. 6 Cost. così recita: «La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche»

Secondo il principio territoriale la lingua viene tutelata a seconda dell'area geografica di diffusione della stessa (in questo senso, a mo' di esempio, il cittadino francofono valdostano può legittimamente far uso dei propri diritti linguistici soltanto nel territorio della Valle d'Aosta e non in altre regioni).

Il criterio personale, invece, privilegia l'uso individuale della lingua indipendentemente dal luogo di insediamento.

Questi due criteri sono coniugati tra loro in vario modo negli ordinamenti nazionali: in Italia, ad esempio, l'applicazione dei diritti linguistici si realizza prevalentemente secondo il modello territoriale.

Il presente lavoro, dunque, intende analizzare la soluzione adottata in Italia per la tutela dei diritti linguistici, anzitutto esaminando brevemente la legge attuativa dell'art. 6 Cost., per poi delineare la tutela prevista per le c.d. nuove minoranze a livello europeo, internazionale e interno (facendo particolare riferimento alla situazione del Rom e dei Sinti).

2. La legge 15 dicembre 1999 n. 482

Questa legge si pone come la prima vera e propria fonte del diritto interno di attuazione sistematica dell'art. 6 della Costituzione.

L'elaborazione, com'è noto, è stata tormentata ed ha portato all'approvazione di un complesso di norme volte alla tutela di dodici gruppi linguistici in alcuni ambiti specifici (scuola, università, rapporti con la pubblica amministrazione e programmazione radiotelevisiva).

La legge in esame ribadisce i tre fondamentali pilastri su cui si fonda la costituzione delle minoranze: il criterio linguistico come elemento identificativo, la necessità di riconoscimento e l'ancoraggio territoriale dei diritti riconosciuti.

La delimitazione territoriale, infatti, costituisce il presupposto della tutela concessa alle minoranze, in quanto il diritto all'uso della lingua nei confronti della pubblica amministrazione, il diritto all'istruzione della lingua minoritaria e l'accesso ai media, riconosciuti nella legge, possono esplicarsi (nei confronti delle lingue tutelate) solo in un ambito territoriale ristretto e su richiesta delle minoranze stesse attraverso 1/3 dei consiglieri comunali oppure il 15% della popolazione residente (art. 3).

Conseguentemente, a seguito dell'entrata in vigore della suddetta legge in dottrina⁴ si suole distinguere tre tipologie differenti di minoranze: le c.d. *minoranze super protette*, *le minoranze riconosciute a tutela eventuale* e *le minoranze non riconosciute*.

Nella prima tipologia rientrano senza dubbio la minoranza ladina e tedesca nel territorio del Trentino Alto Adige, in cui è previsto il regime del separatismo linguistico); la minoranza linguistica francese in Valle d'Aosta con il regime di bilinguismo totale e la lingua slovena in Friuli Venezia Giulia.

Per minoranze riconosciute a tutela eventuale si intendono quelle elencate all'art. 2 della legge, a norma del quale «la Repubblica tutela *la lingua e la cultura* delle popolazioni **albanesi** (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia e Sicilia), **catalane** (Sardegna), **germaniche** (Friuli Venezia Giulia, Piemonte, Trentino Alto Adige /Südtirol, Valle d'Aosta /Vallée d'Aoste e Veneto), **greche** (Calabria e Puglia), **slovene** (Friuli Venezia Giulia) e **croate** (Molise) e di quelle parlanti il **francese** (Piemonte e Valle d'Aosta/ Vallée d'Aoste), il **franco-provenzale** (Piemonte, Puglia e Valle d'Aosta/ Vallée d'Aoste), il **friulano** (Friuli Venezia Giulia), il **ladino** (Trentino-Alto Adige/Südtirol e Veneto), l'**occitano** (Calabria, Liguria e Piemonte) e il **sardo** (Sardegna)», il cui diverso grado di tutela dipende dall'attivazione o meno dei vari strumenti messi a disposizione dalla legge stessa.

Infine, è implicito nella legge che tutte le altre minoranze, non espressamente previste, siano in realtà non ricomprese in tale ambito di tutela. Tra questi, un esempio per tutti, può essere quello della lingua *romanì* delle popolazioni Rom e Sinti.

Tale gruppo minoritario presenta il requisito soggettivo della richiesta di riconoscimento ma risulta privo di quello oggettivo, con la necessaria conseguenza di essere giuridicamente irrilevanti ai fini del trattamento differenziato.

3. La tutela della minoranza Rom e Sinti a livello internazionale, europeo e interno

3.1. Premessa

⁴ E. PALICI DI SUNI, *La disciplina di tutela delle minoranze linguistiche tra Corte e legislatore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1999, 3152.

Il presente studio intende soffermarsi sulla tutela linguistica di queste popolazioni per varie ragioni: in primo luogo per la singolarità che caratterizza il popolo Rom. Da un lato, infatti, molti Rom parlano diverse lingue (serbo-croato, l'albanese, l'ungherese, il romeno, l'italiano, il francese e lo spagnolo), dall'altro però è sentita la necessità di una tutela della lingua storica (ovvero il *romani*).

Inoltre la difficoltà nel trovare una tutela linguistica ha trovato per molti anni il fondamento sul difficile ancoraggio territoriale di queste popolazioni. Il radicamento irregolare sul territorio e i continui spostamenti delle popolazioni nomadi ha fatto propendere per una esclusione dalla tutela prevista per le minoranze storiche.

Tuttavia negli ultimi anni è stato rilevato come queste popolazioni siano divenute stanziali, avendo abbandonato pressoché in tutta Europa la pratica delle migrazioni. Oltre a ciò tale popolazione è oramai presente sul nostro territorio da molto tempo, ragione per cui si potrebbero inquadrare tra le minoranze «storiche».

3.2. La tutela a livello internazionale ed europeo

Si può certamente affermare che il diritto linguistico è una disciplina **multilivello** poiché, come vedremo, trova il proprio fondamento nel diritto internazionale, in quello costituzionale e in quello sub statale.

In ambito europeo è necessario distinguere tra la tutela prevista in seno al Consiglio d'Europa e quella prevista nell'ambito dell'Unione europea.

In particolare l'art. 10 della Carta europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma nel 1950 prevede il generale principio della libertà di espressione, tale da includere da un lato la libertà di opinione, dall'altro la libertà di ricevere e comunicare informazioni nella propria lingua.

Inoltre l'art. 14 prevede espressamente il divieto di discriminazione per il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti, che deve essere assicurato senza «nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione».

La Cedu, dunque, ha posto sin da subito l'attenzione al problema della tutela delle minoranze (anche) linguistiche. In particolare a metà degli anni novanta è stata approvata dal Consiglio d'Europa e ratificata in Italia la Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali.

Tale convenzione ha istituito un **comitato consultivo** per la protezione delle minoranze, la cui *soft jurisprudence* è costante nel ritenere che l'esclusione dei Rom dalla tutela linguistica della Convenzione risulta essere una ingiustificata restrizione che viola l'art. 3 della Convenzione stessa («Ogni persona appartenente ad una minoranza nazionale ha il diritto di scegliere liberamente di essere trattata o di non essere trattata come tale e nessun svantaggio deve risultare da questa scelta o dall'esercizio dei diritti che ad essa sono legati»).

Inoltre a norma dell'art. 25, 2° comma di questa legge lo Stato deve inviare quando richiesto dagli organismi del Consiglio d'Europa un rapporto sull'attuazione e il rispetto della convenzione.

Per quanto concerne la situazione italiana l'ultimo resoconto è stato effettuato dal Ministero dell'interno nel 2009.

In tale rapporto si legge «per quanto riguarda i Rom ed i Sinti, non rientranti nella legge 482/99 perché non ancorati ad un territorio, il Comitato di esperti, in considerazione della presenza storica sul nostro territorio di alcuni appartenenti a tali comunità, ritiene che essi possano beneficiare della protezione prevista dalla convenzione-quadro. Tale principio, espresso dal Comitato nel corso della prima Opinione sull'Italia del 14 settembre 2001, è stato tenuto nel debito conto nelle successive relazioni del Governo italiano nelle quali è stata evidenziata anche l'attività posta in essere per l'inclusione dei Rom e dei Sinti».

In questo rapporto, in sostanza, viene ancora una volta sottolineata la difficoltà di un ancoraggio territoriale di queste popolazioni per ottenere una tutela linguistica. Viene inoltre sottolineato che, al di là di una legislazione *ad hoc*, la situazione dei Rom trova una generale tutelata nella legge sull'immigrazione.

Un'ulteriore importante passo avanti a livello internazionale viene compiuto con l'approvazione della Carta sulle lingue regionali o minoritarie.

Occorre però sin da subito precisare che tale ultima Convenzione internazionale è stata approvata dall'Italia ma non è stata ancora ratificata.

In particolare l'art. 1 riconosce le lingue non territoriali (ovvero «le lingue usate da alcuni cittadini dello stato che differiscono dalla(e) lingua(e) usata(e) dal resto della popolazione, che non sono possono essere ricollegate ad un'area geografica particolare») come lingue minoritarie⁵.

Tale ultima Convenzione, dunque, rappresenta un importante contributo per l'identificazione dei criteri per il riconoscimento di una lingua come lingua minoritaria, diversi dal principio territoriale.

Per quanto riguarda l'ambito dell'Unione europea, sia il Trattato sul funzionamento dell'Unione sia la Carta di Nizza hanno ribadito (rispettivamente agli artt. 18- 19 e 21-22) il generale principio di non discriminazione, senza alcuna specificazione rilevante ai fini del presente studio per la tutela linguistica delle popolazioni Rom e Sinti.

A parere di chi scrive, dunque, il ruolo più di spicco è stato svolto dal Consiglio d'Europa, il quale, da un lato attraverso il comitato consultivo di cui sopra, dall'altro attraverso il costante monitoraggio "imposto" agli stati ratificanti (e dunque all'Italia) ha consentito di tenere viva l'attenzione sul problema della tutela linguistica di queste popolazioni.

3.3. Tutela a livello statale

La legge 15 dicembre 1999 n. 482, come sopra delineato, non contempla tra le minoranze protette quella dei Rom e Sinti, anche se, in realtà questi gruppi venivano sempre menzionati nelle proposte di legge⁶ di attuazione dell'art. 6 Cost.

Dunque, queste popolazioni presentano ad oggi il requisito soggettivo ma non quello oggettivo necessario per il riconoscimento, non essendo in tal modo applicabili forme di tutela collettiva ma solo l'universale divieto di discriminazione, il rispetto del principio di uguaglianza davanti alla legge e la tutela dei diritti inviolabili dell'uomo.

Tali gruppi linguistici, come sopra delineato, sono compresi nei rapporti ufficiali del Ministero dell'interno ma sono esclusi dalla lista delle minoranze storiche riconosciute

⁵ Occorre precisare che la lingua *romani* rientra pienamente in questa definizione.

⁶ Anche nel ddl iniziale che ha portato all'approvazione della legge 482/1999.

e non possono dunque godere di alcuno dei diritti minoritari previsti dalla legge 482/1999.

3.4 Tutela a livello regionale e provinciale

Per poter compiere un'analisi il più possibile completa ed esauriente è necessario soffermarsi sugli interventi *ad hoc* compiuti a livello regionale per tutelare le minoranze Rom e Sinti.

A questo proposito si possono segnalare la legge regionale Lombardia⁷, quella del Veneto⁸, della Toscana⁹, del Friuli Venezia Giulia¹⁰, del Lazio¹¹, del Piemonte¹², della Liguria¹³, dell'Emilia Romagna¹⁴, dell'Umbria¹⁵, della Sardegna¹⁶, delle Marche¹⁷ e addirittura una legge provinciale di Trento.¹⁸

In particolare la legge regionale Toscana risulta particolarmente attenta alla tutela anche linguistica di questa popolazione. All'art. 1 di quest'ultima si legge «La presente legge detta norme per la salvaguardia dell'identità e lo sviluppo culturale e l'identità dei Rom e dei Sinti al fine di favorire la comunicazione fra culture, garantire il diritto al nomadismo, all'esercizio del culto, alla sosta e alla stanzialità all'interno del territorio regionale, nonché per la fruizione e l'accesso ai servizi sociali, sanitari, scolastici ed educativi. 2. La Regione promuove, nell'ambito della programmazione regionale, idonee iniziative di orientamento, di formazione professionale e di aiuto all'occupazione, nonché iniziative sul piano scolastico volte al mantenimento sia *della lingua che delle tradizioni dei diversi gruppi Rom e Sinti*».

⁷ Legge regionale n. 77/1989

⁸ Legge regionale n. 54/1989, che prevede come finalità generali che «La Regione del Veneto intende tutelare con forme apposite di intervento di cultura dei Rom e dei Sinti, ivi compreso il diritto al nomadismo e alla sosta dell'interno del territorio regionale»

⁹ Legge regionale n. 17/1988 e n. 2/2000

¹⁰ Legge regionale n. 11/1988

¹¹ Legge regionale n. 82/1985

¹² Legge regionale n. 26/1993

¹³ Legge regionale n. 21/1992

¹⁴ Legge regionale n. 47/1988

¹⁵ Legge regionale n. 32/1990

¹⁶ Legge regionale n. 9/1988

¹⁷ Legge regionale n. 3/1994

¹⁸ Legge provinciale n. 12/2009

Inoltre l'art. 11 recita «Al fine di preservare il patrimonio culturale dei rom e sinti possono essere attivati nell'ambito delle politiche sociali integrate di cui al Titolo IV della LR n. 72/97 e successive modificazioni e integrazioni progetti finalizzati a:

- a) conservare la lingua, la storia, i costumi anche attraverso la istituzione di corsi in lingua "romani";
- b) salvaguardare le manifestazioni tradizionali;
- c) valorizzare la produzione artigianale favorendo la partecipazione a mostre e mercati.

La scelta della regione Toscana è senz'altro apprezzabile: la lingua viene tutelata soprattutto in quanto portatrice della storia, della cultura e dei costumi del popolo rom, e di conseguenza trova una specifica protezione.

3.5. Casi pratici, in particolare sulle *classi separate* nella giurisprudenza CEDU

La Corte Europea dei diritti dell'uomo si è più volte pronunciata sulla tematica in esame, in particolare sulla natura discriminatoria o meno dell'istituzione, in alcuni Stati, delle c.d. classi separate per i bambini Rom e Sinti.

Tale giurisprudenza può risultare interessante per le finalità del presente lavoro: pur non riguardando direttamente lo Stato italiano, le argomentazioni della Corte europea dei diritti dell'uomo possono stimolare una riflessione sui possibili strumenti volti a tutelare questi gruppi linguistici in particolare nell'età scolare.

Uno dei problemi principali, a cui si collega direttamente la tematica qui affrontata, è quello dell'analfabetismo e della bassa scolarizzazione del popolo rom, che inevitabilmente passa attraverso le scarse politiche di integrazione linguistica.

Da qui le decisioni della Corte di Strasburgo, chiamata a pronunciarsi sulla prassi delle classi separate per bambini di etnia rom.

- Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera. Sentenza del 13.11.2007, *D.H. and others v. Repubblica ceca* (violazione degli artt. 14 e 2, prot. 1, Cedu).

Con questa decisione la Grande Camera ribalta la decisione della Seconda Sezione, che aveva ritenuto non contrario all'art. 2, prot. 1, Cedu letto in connessione con l'art. 14

Cedu, il sistema scolastico ceco, nel quale la frequenza di scuole speciali viene, di fatto, riservata esclusivamente a bambini di etnia rom.

Dette scuole erano state istituite per i bambini con ridotte capacità di apprendimento per ragioni fisiche o psicologiche ma, nel corso degli anni, si erano trasformate in scuole frequentate esclusivamente da bambini nomadi.

I ricorrenti facevano valere la natura discriminatoria della legislazione ceca, deducendo che in virtù di essa – che pure non fa distinzioni su base etnica – i bambini rom erano gli unici frequentatori di tali scuole.

La Grande Camera, come sopra accennato, ha fondato la propria decisione, con esito favorevole ai ricorrenti, sulle convenzioni internazionali, stabilendo che la sproporzione numerica esistente tra i bambini rom e gli altri bambini nella frequenza di tali scuole costituisce di per sé un indice sufficiente a fondare *una discriminazione indiretta a danno della comunità rom*.

- Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera. Sentenza del marzo 2010, *Orsus v. Croazia* (violazione degli artt. 14 e 2, prot. 1, Cedu).

Nel caso oggetto di questa decisione molti studenti di etnia rom lamentavano la violazione degli art. 2, prot. 1 e 14 Cedu (discriminazione per motivi di razza e lingua). Inizialmente la Corte di Strasburgo non ravvisava alcuna violazione contrariamente a quanto sostenuto nella precedente sentenza.

Nel marzo del 2010 la Grande Camera giunge invece ad una condanna della Croazia poiché la “segregazione” per motivo di lingua costituisce violazione degli artt. 14 e 2, prot. 1, Cedu.

La Corte definisce come discriminatoria una disparità di trattamento di persone in situazioni significativamente simili, salvo che vi sia una giustificazione oggettiva e ragionevole.

L'art. 14 della Cedu, infatti, non vieta di trattare i gruppi in modo differente per compensare disuguaglianze fattuali tra essi, e anzi in alcune circostanze il mancato tentativo di compensare la disuguaglianza mediante un trattamento differenziato può essere esso stesso discriminatorio.

Ma nei casi in cui il trattamento differente sia fondato solo sull'origine etnica, la nozione di "giustificazione oggettiva e ragionevole" deve essere interpretata nel modo più rigoroso possibile: sono necessarie ragioni molto forti perché esso possa essere considerato compatibile con la Convenzione.

In primo luogo deve esservi una finalità legittima, tale da giustificare un trattamento differenziato. Nel caso in esame l'inserimento temporaneo in classi separate sulla base delle carenze linguistiche non è di per sé discriminatorio: in alcune circostanze può consentire il perseguimento del fine legittimo di adattare il sistema educativo ai bisogni specifici dei diversi bambini. Quando però tale trattamento differenziale riguarda in modo sproporzionato o, come in questo caso, esclusivamente, minori rom, va dimostrato con particolare rigore che siano state adottate adeguate *garanzie* e che i *mezzi* utilizzati per perseguirlo siano appropriati, necessari e proporzionati.

Nel caso oggetto della decisione, in sostanza, l'inserimento in classi separate non avviene sulla base di un'adeguata valutazione delle competenze linguistiche e non è di per sé funzionale al miglioramento di tali competenze per consentire, non appena raggiunto un livello adeguato, l'inserimento in classi miste.

Secondo la Corte, le autorità croate non hanno adottato adeguate garanzie in tal senso, in particolare sotto tre aspetti:

- a) l'inserimento iniziale nelle classi separate non è avvenuto sulla base di un test per valutare le competenze linguistiche degli allievi
- b) nessuno dei ricorrenti ha ricevuto lezioni aggiuntive di croato per tutto il periodo in cui sono stati inseriti in classi separate, e alcuni non ne hanno mai ricevute;
- c) alcuni dei ricorrenti non sono mai stati trasferiti in classi miste, anche dopo aver raggiunto un livello sufficiente di competenze linguistiche, e non vi era nessuna procedura specifica di monitoraggio per valutare i progressi linguistici al fine di procedere con il trasferimento nelle classi miste.

Di conseguenza, conclude la Corte, nel caso in oggetto vi è stata una violazione dell'art. 14 della Cedu, in combinato disposto con l'art. 2 del Protocollo n. 1.

3.6 Conclusioni

Riepilogando, si può sostenere come i molti impulsi e stimoli suscitati sia a livello internazionale che a livello comunitario dovrebbe portare ad un intervento univoco da parte del nostro Parlamento nazionale.

Le possibili opzioni per un riconoscimento della lingua *romani* potrebbero essere due: la prima potrebbe essere quella dell'approvazione di una legge *ad hoc* contenente disposizioni specifiche per l'istruzione e l'apprendimento della lingua *romani*. In tal modo si consentirebbe anche di superare l'ostacolo linguistico e di calibrare le forme di tutela sulle esigenze delle comunità interessate.

Una seconda possibilità potrebbe essere quella di inserire i Rom e Sinti tra le minoranze riconosciute nella legge 482/1999 a tutela eventuale "attivabile" con la procedura prevista ai sensi dell'art. 3 in un ambito territoriale ristretto e su richiesta delle minoranze stesse attraverso 1/3 dei consiglieri comunali oppure il 15% della popolazione residente.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

- AA.VV. *Atti del convegno la condizione dei Rom e Sinti in Italia*, organizzato dall'Università di Milano Bicocca, 16-18 giugno 2010
- BARTOLE, OLIVETTI RASON, PEGORARO, *La tutela giuridico delle minoranze*, Padova, 1998
- CELOTTO, *Art. 3*, in *Comm. alla Costituzione*, Bifulco, Celotto, Olivetti (a cura di), Utet, 2006
- D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, 2002
- LARICCIA, voce *Minoranze in Europa*, in *Enc. dir.*, 2001
- MALFATTI, *La tutela del pluralismo linguistico in Italia tra "dialetti" e "lingue minoritarie". Bilancio e prospettive*, in *Lingua e Stile. Rivista di storia della lingua italiana*, n. 2/2004
- PALERMO – WOELK, *Diritto costituzionale e comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, Cedam, 2008
- PALICI DI SUNI PRAT, voce *Minoranze*, in *Dig. disc. pubbl.*, 1994
- PIERGIGLI, *Lingue minoritarie e identità culturali*, Milano, Giuffrè, 2001
- PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, Torino, Einaudi, 1993
- POGGESCHI, *I diritti linguistici. Un'analisi comparata*, Carocci, Roma, 2010
- STIPO, voce *Minoranze etnico linguistiche (diritto pubblico)*, in *Enc. giur.*, vol. XX, Roma, 1990