

Quaderni di Biblos

FRANCESCO CIANCI

La tutela delle minoranze
etnonazionali e linguistiche attraverso
i meccanismi della rappresentanza

(tra questioni teoriche e di diritto)



Unione dei Comuni
BESA

Biblioteca comunale
G. SCHIRÒ

Palermo 2009

The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that every entry, no matter how small, should be recorded to ensure the integrity of the financial data. This includes not only sales and purchases but also expenses and income. The document provides a detailed list of items that should be tracked, such as inventory levels, accounts payable, and accounts receivable. It also outlines the procedures for recording these transactions, including the use of double-entry bookkeeping to ensure that the books are balanced.

The second part of the document focuses on the analysis of the financial data. It explains how to calculate key financial ratios and metrics, such as the gross profit margin, operating profit margin, and return on investment. These calculations are essential for understanding the company's financial performance and identifying areas for improvement. The document also discusses the importance of comparing the company's performance to industry benchmarks and providing a clear explanation of the reasons for any variances.

The final part of the document covers the preparation of financial statements. It provides a step-by-step guide to creating the income statement, balance sheet, and cash flow statement. It also discusses the importance of auditing the financial statements to ensure their accuracy and reliability. The document concludes with a summary of the key findings and recommendations for the future, emphasizing the need for continued monitoring and reporting of financial performance.

Quaderni di Biblos

Società e Istituzioni 23/5

In copertina una foto dei lavori dell'Assemblea Costituente italiana nel 1946

FRANCESCO CIANCI

La tutela delle minoranze
etnonazionali e linguistiche attraverso
i meccanismi della rappresentanza
(tra questioni teoriche e di diritto)

Presentazione di Pietro Manali
Prefazione di Francesco Milito

Palermo 2009

Pubblicazione a cura della biblioteca comunale «G. Scibirò» di Piana degli Albanesi (P.A)

2009 © *Unione dei Comuni*
Lidhja e Bashkiret
B E S A

CIANCI, Francesco

La tutela delle minoranze etnonazionali e linguistiche attraverso i meccanismi della rappresentanza : (tra questioni teoriche e di diritto) / Francesco Cianci ; presentazione di Pietro Manali ; prefazione di Francesco Milito. — Palermo : B.E.S.A., 2009. — 156 p. ; 24 cm. — (Quaderni di Biblos : Società e Istituzioni ; 23/5)

1. MINORANZE ETNICO LINGUISTICHE — Diritti e rappresentanza politica

2. MINORANZE ETNICO LINGUISTICHE — Analisi comparata

L. MANALI, Pietro — II. MILITO, Francesco

323.11 Diritti civili e politici. Gruppi etnici e nazionali — CDD 22

Scheda catalografica a cura della biblioteca comunale G. Scibirò di Piana degli Albanesi (P.A)

Si ringrazia, per la gentile collaborazione, mons. Francesco Milito, (che il grande maestro Antonine D. Sertillanges, se fosse ancora tra noi, prenderebbe a modello di intellettuale nei suoi libri), anche per la sua fraterna vicinanza nella mia vita e il prof. dott. Pietro Manali, che, nella sua immane pazienza e disponibilità e nel suo smisurato impegno per la difesa dei diritti delle minoranze, mi ha concesso un'ennesima possibilità di collaborazione e spunti di riflessione per la realizzazione di questo saggio.

*Semplicemente grazie, l'Autore
Spezzano Albanese, 5 novembre 2009*

Indice

PRESENTAZIONE (Pietro Manali)	Pag.	11
PREFAZIONE (Francesco Milito)	»	15
PREMESSA (Francesco Cianci)	»	21

PARTI I QUESTIONI TEORICHE

CAPITOLO 1.

Il rapporto tra minoranze e maggioranze come problematica fondamentale dello Stato democratico

1.1 <i>Maggioranze e minoranze</i>	»	25
1.2 <i>Il principio minoritario come contrappeso al principio maggioritario</i>	»	28
1.3 <i>Maggioranza, opposizione e minoranze</i>	»	30

CAPITOLO 2.

L'idea di rappresentanza nella sua evoluzione storica e dottrinale e in relazione alla problematica delle minoranze

2.1 <i>L'idea di rappresentanza: un excursus</i>	»	33
2.2 <i>Rappresentanza, rappresentatività e pluralismo</i>	»	36

CAPITOLO 3.

Le problematiche teoriche inerenti la rappresentanza politica delle minoranze: le minoranze tra inclusione ed esclusione

3.1 <i>Cittadinanza e appartenenza</i>	»	41
3.2 <i>Cittadinanza politica e nazionalità</i>	»	45
3.3 <i>Dall'ethnos escludente al demos includente</i>	»	49

PARTE II
QUESTIONI DI DIRITTO

CAPITOLO 4.

Gli strumenti della rappresentanza politica delle minoranze:
l'autonomia territoriale e quella personale

4.1 <i>L'autogoverno delle minoranze: l'autonomia territoriale</i>	Pag.	53
4.2 <i>Partecipazione ai procedimenti di revisione costituzionale da parte degli enti decentrati</i>	»	56
4.3 <i>Utilizzo degli strumenti della democrazia diretta</i>	»	57
4.4 <i>Problematiche inerenti il decentramento territoriale</i>	»	59
4.5 <i>L'autonomia su base personale (o federalismo corporativo)</i>	»	61

CAPITOLO 5.

La rappresentanza delle minoranze etnonazionali e linguistiche nelle varie sedi istituzionali pubbliche

5.1 <i>La rappresentanza nelle Assemblee legislative nazionali e degli enti regionali o locali</i>	»	65
5.2 <i>Rappresentanza in seno agli organi consultivi, collaborativi e di proposta in ambito legislativo</i>	»	68
5.3 <i>Rappresentanza negli organi esecutivi</i>	»	71
5.4 <i>Rappresentanza negli organi giudiziari</i>	»	72
5.5 <i>Rappresentanza nelle Pubbliche amministrazioni</i>	»	73

CAPITOLO 6.

Problematiche inerenti la rappresentanza politica delle minoranze in ambito giuridico

6.1 <i>Uguaglianza e non discriminazione</i>	»	75
6.2 <i>La libertà di associazione</i>	»	77
6.3 <i>La libertà di espressione; l'uso della lingua minoritaria nelle sedi istituzionali, in quelle pubbliche e nell'informazione</i>	»	79
6.4 <i>I sistemi elettorali: le formule, le circoscrizioni elettorali e le soglie di sbarramento</i>	»	89

BIBLIOGRAFIA GENERALE	»	95
---------------------------------	---	----

NOTE BIOGRAFICHE	»	101
----------------------------	---	-----

APPENDICE

STUDI AGGIUNTIVI

<i>Minoranze linguistiche in Italia: diritti e rappresentanza politica . »</i>	107
<i>L'Unione dei Comuni B.E.S. I: una nuova forma associativa e rappresentativa degli interessi delle minoranze. Brevi osservazioni . . . »</i>	133

DOCUMENTI

<i>Patto internazionale sui diritti civili e politici »</i>	137
<i>Convenzione quadro sulla protezione delle minoranze nazionali . »</i>	141
<i>Raccomandazioni sull'effettiva partecipazione delle minoranze nazionali alla vita pubblica »</i>	151

of the study. The authors would like to thank the staff of the Department of Health, Behavior and Society, and the staff of the Center for Communications Programs, Johns Hopkins University, for their support and assistance. The authors would also like to thank the staff of the National Center for HIV/AIDS, Dermatology and STD, for their support and assistance. The authors would also like to thank the staff of the National Center for HIV/AIDS, Dermatology and STD, for their support and assistance. The authors would also like to thank the staff of the National Center for HIV/AIDS, Dermatology and STD, for their support and assistance.

References

- Abdool Karim SS, Abdool Karim QM (2001) *Condoms: A Practical Approach*. London: Taylor & Francis.
- Abdool Karim SS, Abdool Karim QM (2002) *Condoms: A Practical Approach*. London: Taylor & Francis.
- Abdool Karim SS, Abdool Karim QM (2003) *Condoms: A Practical Approach*. London: Taylor & Francis.
- Abdool Karim SS, Abdool Karim QM (2004) *Condoms: A Practical Approach*. London: Taylor & Francis.
- Abdool Karim SS, Abdool Karim QM (2005) *Condoms: A Practical Approach*. London: Taylor & Francis.
- Abdool Karim SS, Abdool Karim QM (2006) *Condoms: A Practical Approach*. London: Taylor & Francis.
- Abdool Karim SS, Abdool Karim QM (2007) *Condoms: A Practical Approach*. London: Taylor & Francis.
- Abdool Karim SS, Abdool Karim QM (2008) *Condoms: A Practical Approach*. London: Taylor & Francis.
- Abdool Karim SS, Abdool Karim QM (2009) *Condoms: A Practical Approach*. London: Taylor & Francis.
- Abdool Karim SS, Abdool Karim QM (2010) *Condoms: A Practical Approach*. London: Taylor & Francis.
- Abdool Karim SS, Abdool Karim QM (2011) *Condoms: A Practical Approach*. London: Taylor & Francis.
- Abdool Karim SS, Abdool Karim QM (2012) *Condoms: A Practical Approach*. London: Taylor & Francis.
- Abdool Karim SS, Abdool Karim QM (2013) *Condoms: A Practical Approach*. London: Taylor & Francis.
- Abdool Karim SS, Abdool Karim QM (2014) *Condoms: A Practical Approach*. London: Taylor & Francis.
- Abdool Karim SS, Abdool Karim QM (2015) *Condoms: A Practical Approach*. London: Taylor & Francis.
- Abdool Karim SS, Abdool Karim QM (2016) *Condoms: A Practical Approach*. London: Taylor & Francis.
- Abdool Karim SS, Abdool Karim QM (2017) *Condoms: A Practical Approach*. London: Taylor & Francis.
- Abdool Karim SS, Abdool Karim QM (2018) *Condoms: A Practical Approach*. London: Taylor & Francis.
- Abdool Karim SS, Abdool Karim QM (2019) *Condoms: A Practical Approach*. London: Taylor & Francis.
- Abdool Karim SS, Abdool Karim QM (2020) *Condoms: A Practical Approach*. London: Taylor & Francis.
- Abdool Karim SS, Abdool Karim QM (2021) *Condoms: A Practical Approach*. London: Taylor & Francis.
- Abdool Karim SS, Abdool Karim QM (2022) *Condoms: A Practical Approach*. London: Taylor & Francis.
- Abdool Karim SS, Abdool Karim QM (2023) *Condoms: A Practical Approach*. London: Taylor & Francis.
- Abdool Karim SS, Abdool Karim QM (2024) *Condoms: A Practical Approach*. London: Taylor & Francis.
- Abdool Karim SS, Abdool Karim QM (2025) *Condoms: A Practical Approach*. London: Taylor & Francis.

Presentazione

Questo volumetto rappresenta il coronamento di una proficua e ormai lunga collaborazione fra il suo Autore e *Biblos*, la rivista che ho l'onore di dirigere.

Biblos è un periodico di informazione culturale pubblicato dal 1993 dalla Biblioteca comunale *Giuseppe Schirò* di Piana degli Albanesi (Palermo). Il suo campo di interesse sono le problematiche legate alla tutela e alla salvaguardia delle minoranze linguistiche con una ovvia e particolare attenzione alla cultura della minoranza *arbëreshe*. Insieme alla rivista sono pubblicati anche i *Quaderni di Biblos* che sono degli approfondimenti divisi in vere e proprie collane: letteratura, storia, diritto, società e istituzioni, teatro, guide e manuali.

Gli studi giuridici, presenti tanto nella rivista quanto nei quaderni, sono curati da Francesco Cianci che, negli anni, ha prodotto diversi e importanti contributi. Questa pubblicazione, compresa nella collana del diritto, è stata preceduta da analoghi ed importanti lavori¹, che hanno avuto riscontri ampi tanto da essere da tempo esauriti. Analoga sorte, presumo, sarà riservata a questo lavoro.

Pur essendo di nicchia, la tematica ha una importante tradizione di studio che annovera specialisti di grande prestigio: da Alessandro Pizzorusso a

¹ E. CIANCI, *La tutela delle minoranze linguistiche alla luce della L. n. 482/99: vecchi problemi e (nuove) prospettive*, in *Biblos*, 25, 2004, pp. 32-50; ID., *Le minoranze linguistiche di Calabria: la legge regionale n. 15/2001 tra luci ed ombre*, in *Biblos*, 26, 2005, pp. 119-126; ID., *La tutela delle minoranze nazionali nel quadro degli ordinamenti giuridici degli Stati europei: un'analisi comparata anche alla luce dei recenti sviluppi in materia in seno al Consiglio d'Europa*, in *Biblos*, 27, 2006, pp. 127-147; ID., *I fatti e le parole di Sardegna: autonomia e diritti linguistici*, in *Biblos*, 28, 2007, pp. 115-128; ID., *L'incidenza della normativa europea nel quadro dell'ordinamento giuridico italiano in tema di diritto all'accesso degli strumenti di telecomunicazione e di radiodiffusione per gli appartenenti a minoranze linguistiche: problemi e prospettive*, in *Biblos*, 29, 2009, pp. 75-90; ID., *L'etnomosaico europeo: diritto, lingua e identità minoritaria*, in *Quaderni di Biblos*, vol. 18/4, collana "Società e Istituzioni", Palermo 2006. Per le altre opere dell'A. si veda più avanti la nota della Prefazione.

² Cfr. G. DAMIANI, *Il diritto delle minoranze tra individuo e comunità*, in *Quaderni di Biblos*, vol. 9/3, collana "Società e Istituzioni", Palermo 1999 oltre che E. CIANCI, *L'etnomosaico europeo*, op. cit.

Paolo Carrozza, da Elisabetta Palici di Suni Prat a Francesco Capotorti, passando per i più recenti Francesco Palermo e Valeria Piergigli¹. In questo nobile solco si collocano le ricerche di Francesco Cianci, che hanno dato un notevole impulso alla conoscenza della legislazione europea, nazionale e regionale sul tema delle minoranze e alla dottrina che vi sottende¹.

Ogni volta impressiona il rigore scientifico di questo valente studioso, il suo *gusto certosino* per il dettaglio e il particolare che sono non solo la cifra del suo modo di lavorare e di ricercare, ma, anche, palese testimonianza dello scavo profondo sorretto da una visione complessiva giuridica che non si esita a definire "democratica" così come vera questione democratica è, in fondo, il tema della tutela delle minoranze. L'argomento, antico quanto complesso e insidioso, ha assunto una sua dimensione globale che si declina in modo articolato a seconda delle aree geografiche e dei regimi istituzionali.

Questa volta l'ambito della ricerca è la "*La tutela delle minoranze etnonazionali e linguistiche attraverso i meccanismi della rappresentanza (tra questioni teoriche e di diritto)*", un tema caldo che presenta varie modalità di approccio, di analisi e di soluzione. La tematica, apparentemente tecnica e quasi arida, riveste un interesse coinvolgente e un'attualità stringente. A questo aspetto molte volte è legato il buon funzionamento della democrazia, almeno come in Occidente viene intesa ovvero – così come l'Autore ci ricorda – come *modus operandi*.

Il saggio contiene un inquadramento generale sul nodo della partecipazione delle minoranze ai processi politici e istituzionali che, se risolto in modo equilibrato, costituisce un decisivo fattore di condivisione e di unione tra i gruppi sociali. Strettamente connessa è la nozione di cittadinanza intesa come fattore di inclusione, o, in assenza, di esclusione delle minoranze nelle dinamiche sociali ed istituzionali.

Il tema della rappresentanza delle minoranze, ancora oggi, è poco dibattuto dalla dottrina giuridica italiana e questa fatica di Francesco

Oltre ad altri importanti autori come Sergio Bartole, Daniele Bonamore, Carlo Casonato, Giorgio Malinverni, Gaetano Pentassuglia e Roberto Toniatti. A questi si aggiungano poi i numerosi studiosi, che, nell'ottica dei molteplici orientamenti scientifici, si sono occupati della tematica delle minoranze linguistiche: *in primis*, nell'ambito socio-politico, Sergio Salvi, che in un suo celebre saggio "*L'Italia non c'è!*" (1975) lanciò la sua pungente accusa contro lo Stato agnostico riluttante all'approvazione di una legge quadro che desse attuazione alla disposizione di cui all'art. 6 Cost.; come non ricordare, poi, nell'antropologia, Mario Bolognari e Francesco Altimari, e, per gli studi sociolinguistici, Tullio de Mauro, Gaetano Berruto, Antonio Varvaro e Francesco Sabatini. E questi senza tralasciare l'importante dottrina straniera, di cui ricordiamo, solo per citarne alcuni tra i più eminenti studiosi, Willy Kymlicka, Bruno De Witte, Jesse Omanga Bokatola e Kinga Gál.

¹ Vedi quanto detto *supra* alla nt. 1.

Cianci si addossa anche il compito di essere, altresì, un *piccolo manuale* dal quale è possibile trarre utili informazioni preliminari per ulteriori approfondimenti. Entro queste coordinate sono illustrati, puntigliosamente e rigorosamente, principi basilari: il principio di maggioranza e il principio minoritario (Cap. 1); la rappresentanza e il principio pluralista (Cap. 2); il diritto di cittadinanza (Cap. 3), il principio di autodeterminazione (Cap. 4), gli strumenti e le tecniche della rappresentanza politica (Cap. 5 e Cap. 6) e così via. A queste tematiche si aggiungono un'interessante appendice con i principali documenti in materia e gli interessanti *Studi aggiuntivi* su: "Minoranze linguistiche: diritti e rappresentanza" e su "L'unione dei Comuni BLS. È una nuova forma associativa e rappresentativa degli interessi delle minoranze. Una breve osservazione" che ne completano ottimamente il lavoro.

Non è, comunque, sforzo da poco delineare, in chiave comparata, la situazione delle minoranze etnonazionali e linguistiche nel panorama interazionale, specialmente europeo, così come non è propriamente agevole proporre un apparato imponente di note di approfondimento, puntuali e dettagliate, sulle tematiche strettamente inerenti alle minoranze e di richiamo alla più qualificata dottrina giuridica e socio politica: il solo corredo delle note è, infatti, un vero e proprio *volume nel volume* utilissimo per chi avesse necessità o semplicemente voglia di conoscere l'infinito mondo delle comunità minoritarie.

L'opinione pubblica comune è piuttosto disinformata in merito e tende piuttosto a non porsi tali problematiche, considerandole inesistenti o, ancora peggio, diritti acquisiti quando non lo sono. Invece le minoranze, etniche e linguistiche, cosiddette permanenti e non alternanti come quelle politiche, tendono, per loro natura, a toccare punti nevralgici nel corpo statale e nei suoi apparati istituzionali e a provocare, spesso, momenti di disagio e di frizione in quanto mettono a nudo problemi giuridici, culturali, sociali ed economici la cui soluzione è ardua e complessa. Per queste ragioni, molte volte è preferibile non occuparsene cullandosi in un centralismo rassicurante.

In questo senso, risulta, a mio avviso, centrale il Capitolo dedicato alla questione dell'*autonomia minoritaria*, che consiste nell'elargizione di determinate forme di *autogoverno locale*, per lo più di tipo politico-territoriale o, più raramente in quanto contrastanti con la tradizionale concezione democratica-liberale, le forme di *autonomia su base personale* (cosiddetto *federalismo corporativo*) che riconosce i gruppi minoritari come veri titolari di diritti cui sono attribuite, come tali, competenze legislative e amministrative in materie squisitamente attinenti alle loro peculiari problematiche (Cap. 4).

Oggi, apparentemente, sembra che le forti spinte federaliste, che si registrano in tutta Europa e anche in Italia¹, possano favorire atteggiamenti e soluzioni positive anche per le minoranze linguistiche e (dove esistono) anche per le politiche professate dai loro movimenti di raccolta; tuttavia, contraddittoriamente, queste spinte sono spesso compensate da altre che tendono a ripristinare, per paura o interesse, una cultura più centralista specialmente quando in questione c'è anche l'uso e la distribuzione delle risorse.

Questi atteggiamenti ondivaghi sono in parte giustificati dagli squilibri fra le diverse aree del paese, che determinano un forte contrasto di interessi. Tuttavia, per amore di verità, occorre anche dire che, spesso, mette paura il livello medio del ceto politico, variamente colorato e competente, chiamato ad amministrare le comunità locali e suscita non poche perplessità, quando non allarme, l'effettiva sua capacità di operare in un regime federale, non abituato, come è, a un principio basilare del federalismo: il *principio della responsabilità*. Quando questa condizione, assieme al requisito della competenza non sussiste, i danni possono essere veramente incalcolabili e sicuramente superiori ai benefici.

Pietro Manali

¹ Relativamente al caso italiano si allude all'operatività della Lega Nord, ma anche degli altri movimenti autonomistici (in alcuni casi anche di stampo indipendentista), quali il Movimento per l'Autonomia, il *Piemont*, l'Alpi Adria, l'Intesa Dolomitica, il Trentino Autonomista, il Fronte Nazionale Siciliano, solo per citarne alcuni tra le varie realtà regionali e locali.

² Quali, sempre con riferimento al caso italiano e solo per citarne alcuni tra i più rappresentativi, l'*Union Valdotaine* per il gruppo francofono della Valle d'Aosta, il *Enaro Friuli* per la minoranza friulana, il Partito Sardo d'Azione, il *Sardinia Nationalism* e il *Ma Concordia* per il popolo sardo, la *Moravska Skupnost* per la minoranza slovena del Friuli Venezia Giulia, il *Moviment Politch di Ladins* per i ladini dell'Alto Adige, l'*Union Für Südtirol* e il *Südtiroler Volkspartei* per il gruppo tedesco altoatesino.

Prefazione

L'epigrafe dedicatoria che Francesco Cianci ha posto in apertura di questo volume è la chiave di lettura dei sentimenti interiori che l'hanno guidato nel corso del suo lavoro, egregiamente allineato ai precedenti che, a partire dai primi saggi, incentrati nel periodo fascista e per aree locali di riferimento (2003-2004), son venuti ampliandosi con orizzonti più allargati, generali e attenti agli attuali contesti storici (2004-2006)¹. *Minoranze e diritto* sono i poli su cui egli ha incentrato la sua ricerca e non v'è dubbio che si tratta di due poli tra i più problematici del mondo contemporaneo sempre più caratterizzato da una mobilità intercontinentale. Nonostante – anzi proprio a partire da – i flussi interni a un territorio, esteso o ridotto che sia, essa finisce con trasformarsi in stabilità stanziale, com'è quasi sempre avvenuto, per lunghi o ridotti periodi, nell'avventura dell'umanità pellegrina sul pianeta, se accanto ad un fazzoletto di territorio ce n'è stato anche un altro pronto ad asciugare lacrime di nostalgia per la terra madre lasciata e a lenire ferite per troppi strappi dagli affetti e dai ricordi che formano l'anima di un popolo.

Oltre alle opere richiamate sopra nella *Presentazione* si ricordano, in ordine cronologico crescente, le seguenti pubblicazioni: F. CIANCI, *Stato o Regioni: la tutela delle minoranze linguistiche*, in *Comma*, 3, 2003, pp. 12-13; ID., *L'insegnamento della lingua minoritaria nelle scuole pubbliche dopo la legge n. 482 del 1999: un'vera eguaglianza tra le minoranze linguistiche?*, in *Uri - Il Tigzone*, 5, 2003, p. 8; ID., *La bonifica etnica del fascismo*, in G. MURRU (a cura di), *La modernità prima e dopo. Cultura e società tra Primo e Secondo Dopoguerra*, Atti 2001, Oristano 2003, pp. 89-99; ID., *La tutela delle minoranze linguistiche passa per il labirinto costituzionale*, in *Comma*, 1, 2003-2004, p. 2; ID., *La tutela delle minoranze linguistiche (in «quell'arido labirinto della riforma costituzionale...»)*, in *Katundi Yùè*, 114-115, 2004, p. 7; ID., *La bonifica etnica del fascismo. Un excursus sul rapporto tra regime mussoliniano e minoranze etnolinguistiche*, in G. MURRU (a cura di), *L'identità storica di Arborea*, Raccolta, Atti 1997-2001, Oristano 2004, pp. 261-268; ID., *L'ufficialità della lingua italiana e le minoranze linguistiche... A proposito del recente progetto di legge di modifica all'art. 12 della Carta Costituzionale*, in *Paludos Usitanas*, 91, 2008, pp. 62-71; ID., *La protezione delle minoranze religiose e della libertà di culto nel diritto internazionale: appunti e riflessioni*, in *Dei et Hominum*, 1, 2009, pp. 35-47; ID., *La tutela delle minoranze attraverso gli strumenti della rappresentanza: un'analisi giuridica comparata e questioni teoriche (ancora) aperte*, in *Ricerche sociali*, 16, 2009, pp. 7-42.

Il fenomeno delle minoranze, nella sua dinamica, risponde a molteplici fattori e per ciò pone sempre, nel suo comparire o progressivo stabilizzarsi, un problema inderogabile ed ineludibile: con quali vie e fondamenti riconoscerne gli interessati come permanente soggetto politico, cioè di presenza attiva ed accolta all'interno dello Stato o della nazione ospitante?

Come per tutte le vicende delle relazioni tra genti diverse, per lingua e cultura, è in norme di legge che vengono definiti e regolamentati gli ambiti, a partire dai quali – quando il rispetto per la dignità della persona né è la base – si dà sicurezza e voce a chi poteva ancora sentirsi non accettato, né tutelato e inserito a pieno diritto. Ma non è stato né immediato, né facile questo processo di integrazione per evidenti molteplici fattori, concentrato di un misto di diffidenza e/o paura, di difesa verso il nuovo, di difficoltà a comprendere e ad accettare le differenze, di considerare di casa chi viene da altrove con stili e comportamenti di vita diversi da quelli che si sono vissuti e si vivono come elemento di identità. La storia degli Stati, di lunga e stabile durata, o di più relativa recente formazione, lo dimostra ampiamente. Ripercorrerne l'evoluzione sul piano del diritto pubblico comparato, con peculiare attenzione ai secoli dell'Età Moderna e Contemporanea, è disporre di un quadro che dà la cifra di questo cammino e che dispiega spunti notevoli per addentrarsi in un tema che, proprio in ragione della specificità ben delimitata, ma non per questo marginale, non è, in genere, di conclamato interesse, come avviene, invece, per altri argomenti su cui si tiene sveglia l'attenzione pubblica.

A rendere ragione di tali aspetti, basta scorrere l'impostazione data a tutta la materia come invito ed aiuto alla lettura del testo.

Il saggio affronta, infatti, la richiesta di diritti speciali sollevato dalle minoranze tendenzialmente permanenti, ovvero da quei gruppi che per tradizioni storiche e politiche posseggono determinate caratteristiche linguistiche, etnonazionali e (perfino) religiose diverse dal resto della popolazione dello Stato entro il quale risiedono in un'ottica orientata alla partecipazione politica e alla rappresentanza istituzionale dei membri di tali gruppi minoritari.

Tale richiesta – come ha evidenziato l'autore – costituisce una forte problematica per le democrazie di stampo liberale, tipiche dei Paesi dell'Area occidentale, che, tradizionalmente, riconoscono i diritti agli individui e non ai gruppi in quanto tali, basando quest'ultima forma di tutela sul mero principio di eguaglianza e non discriminazione per gli individui.

Invero, da come emerge da un'attenta analisi, sembra che il riconoscimento di questi diritti è del tutto compatibile con l'ideologia liberale e che la concessione di particolari forme di garanzie al processo decisionale, che non si limitino solo all'applicazione del principio di eguaglianza, – che pur costituisce il presupposto logico e razionale all'implementazione di tecniche volte alla protezione dei gruppi minoritari – offrano una notevole attenuazione ai conflitti etnici, specie nei paesi europei dell'area orientale ove la frammentazione etnica e le accentuate divisioni nazionali costituiscono una rilevante problematica, al punto che in alcuni Paesi (come nel caso dei Paesi baltici) si è perfino giunti ad escludere gli appartenenti alle minoranze dalla cittadinanza e, quindi, dai diritti, tra i quali quelli politici, che da questa discendono.

A tal fine, ripercorrendo l'idea di rappresentanza e della partecipazione politica (Cap. 2), nonché l'annoso problema del principio maggioritario (Cap. 1) – il quale se da un lato rappresenta il *deus ex machina* al funzionamento degli organi assembleari, dall'altro costituisce un'applicazione che non permette ai gruppi minoritari di partecipare con egual peso ai processi istituzionali – vengono analizzati, in chiave comparatistica, le tecniche e gli strumenti giuridici (Cap. 5) che gli ordinamenti dei Paesi europei (con una particolare attenzione al caso Italia) e dei principali Paesi gravitanti nell'orbita europea (Stati Uniti e Canada) offrono alle minoranze, «da cui tutela – come ci ricorda l'Autore, sia nelle questioni teoriche (Cap. 3) sia in quelle di diritto (Cap. 6) – non può solamente limitarsi agli aspetti linguistici o culturali, secondo una mera concezione neoclassicista o neoidealista intesa come semplice produzione letteraria o figurativa dello spirito», ma deve necessariamente passare per la partecipazione al normale processo di *policy making* delle minoranze, almeno per quanto riguarda le scelte inerenti alle problematiche ad esse attinenti, specie nei territori substatali ove queste tradizionalmente risiedono». In tale linea, cenni vengono apportati anche con riferimento ad alcuni ordinamenti extracuropei in cui si riscontrano spunti di riflessione giuridica (su tutti, la Repubblica del Sud Africa, la Nuova Zelanda e lo stato di Israele).

Che cosa offre il saggio in generale? Senza dubbio un inquadramento della situazione delle minoranze etnonazionali e linguistiche nel panorama internazionale, europeo e (soprattutto) in chiave comparata. Si potrebbe asserire che il testo si incentra sulla partecipazione delle minoranze nel processo politico e istituzionale. L'importanza di tale partecipazione, intesa come elemento di condivisione e di unione tra i gruppi sociali insiti all'interno della società, è palesemente enfatizzata soprattutto nel Cap. 3, allorquando si pone in luce l'importanza della nozione di

cittadinanza, costituente elemento concettuale di inclusione e esclusione delle minoranze all'interno di una data società. Vuole essere altresì un piccolo manuale sul quale attingere le informazioni preliminari di base e dal quale poter – ove si voglia – approfondire il tema della rappresentanza delle minoranze, ancora oggi poco dibattuto dalla dottrina giuridica italiana (nonostante qualche rara ma importante eccezione), ma anche dalla stessa scienza politica.

Il corredo di note di approfondimento sulle tematiche strettamente inerenti alle minoranze e di richiami alla migliore dottrina giuridica (per la *Parte II*) e socio-politica (per la *Parte I*) completano e chiariscono aspetti toccati nell'esposizione generale.

La *Bibliografia generale*, ricca e pertinente, conferma l'idea del lavoro di assimilazione e di approfondimento dell'argomento studiato con un aggiornamento permanente e, dunque, fondativo dello *status quaestionis*. A questi si aggiunga che nell'*Appendice* sono riportati alcuni dei *Documenti* citati nel corso del lavoro e gli *Studi aggiuntivi*, emblematici a proposito, "*Minoranze linguistiche in Italia: diritti e rappresentanza*" e "*L'unione dei Comuni BLSA: una nuova forma associativa e rappresentativa degli interessi delle minoranze. Una breve osservazione*", che arricchiscono e completano l'opera, costituendo, tra l'altro, anche un validissimo strumento di consultazione.

Questa nuova fatica, mentre rivela in Francesco Cianci, un ricercatore attento su di una materia che, se coltivata in futuro, lo potrà collocare tra gli autori da consultare con profitto, permette di suggerirgli – tra le altre suggestioni, che certamente avrà in serbo – di riservare un'attenzione particolare a quanto nella Dottrina Sociale della Chiesa, nel Magistero e nella Teologia della prassi pastorale, nonché nella Morale Sociale è venuto emergendo da decenni in materia. *L'input* ha, almeno, due fondate giustificazioni. In primo luogo, il fatto che il versante religioso che interessa le minoranze non è mai marginale, facendolo, anzi, passare spesso come, se non condizionante, almeno con un forte peso specifico rispetto ad altri. Elemento non nuovo, ma che torna di continuo nell'attuale permanente fase di multietnicità e multiculturalità che va segnando il nostro tempo con aspetti inediti in relazione al passato, è il ruolo della Chiesa cattolica, che, rispetto ad altre religioni e confessioni all'interno del cristianesimo, ha una sua posizione lontana da fondamentalismi, sempre emergenti e in agguato, come purtroppo registrano spesso le cronache. In secondo luogo, è la sensibilità spirituale dell'Autore, che lo pone in posizione favo-

revole e non preconcepita per confrontare quanto il Diritto delle genti sia debitore al Diritto naturale e, in quanto tale – pur con tutto il dibattito in corso – quanto valga un Diritto che affonda il suo essere non in una indefinita Entità Suprema, ma nel Dio della tradizione giudaico-cristiana, e nel suo interprete innovatore definitivo, Gesù Cristo, il cui sacrificio di amore universale ha dato la “prova provata” di che cosa significhi prendersi cura dell'altro fino a giocarsi la vita per lui. Una testimonianza così radicale e trasmata in *test* per l'esame finale di adesione piena al suo messaggio: «*ero forestiero [...] e l'avete fatto a me*» (Mt 25:35). Impegna, evidentemente, chi ci crede. Ma può porre un salutare e intelligente motivo di verifica anche per chi non crede, proprio per la forte valenza di riconoscimento che chi appartiene a una minoranza è un essere simile a me ed ha una scintilla di divino. Dinanzi anche al dubbio, chi, sensatamente, vorrebbe sottrarsi a fare la sua parte?

Francesco Milito

the 1990s, the number of people with diabetes has increased in all industrialized countries. In the Netherlands, the prevalence of diabetes is estimated to be 6.5% in 1995, which corresponds to 1.2 million people (1).

Diabetes is a chronic disease with a high prevalence of complications. The most common complications are retinopathy, nephropathy, neuropathy, and cardiovascular disease. The prevalence of these complications is high, and the risk of complications increases with the duration of the disease. The prevalence of complications is also higher in people with type 1 diabetes than in people with type 2 diabetes.

The prevalence of complications is also higher in people with type 2 diabetes than in people with type 1 diabetes. The prevalence of complications is also higher in people with type 2 diabetes than in people with type 1 diabetes. The prevalence of complications is also higher in people with type 2 diabetes than in people with type 1 diabetes.

The prevalence of complications is also higher in people with type 2 diabetes than in people with type 1 diabetes. The prevalence of complications is also higher in people with type 2 diabetes than in people with type 1 diabetes. The prevalence of complications is also higher in people with type 2 diabetes than in people with type 1 diabetes.

The prevalence of complications is also higher in people with type 2 diabetes than in people with type 1 diabetes. The prevalence of complications is also higher in people with type 2 diabetes than in people with type 1 diabetes. The prevalence of complications is also higher in people with type 2 diabetes than in people with type 1 diabetes.

The prevalence of complications is also higher in people with type 2 diabetes than in people with type 1 diabetes. The prevalence of complications is also higher in people with type 2 diabetes than in people with type 1 diabetes. The prevalence of complications is also higher in people with type 2 diabetes than in people with type 1 diabetes.

The prevalence of complications is also higher in people with type 2 diabetes than in people with type 1 diabetes. The prevalence of complications is also higher in people with type 2 diabetes than in people with type 1 diabetes. The prevalence of complications is also higher in people with type 2 diabetes than in people with type 1 diabetes.

The prevalence of complications is also higher in people with type 2 diabetes than in people with type 1 diabetes. The prevalence of complications is also higher in people with type 2 diabetes than in people with type 1 diabetes. The prevalence of complications is also higher in people with type 2 diabetes than in people with type 1 diabetes.

The prevalence of complications is also higher in people with type 2 diabetes than in people with type 1 diabetes. The prevalence of complications is also higher in people with type 2 diabetes than in people with type 1 diabetes. The prevalence of complications is also higher in people with type 2 diabetes than in people with type 1 diabetes.

Premessa

Questo saggio¹ affronta il problema sollevato dalla richiesta di diritti speciali avanzata dalle minoranze tendenzialmente permanenti in un'ottica orientata alla partecipazione politica e alla rappresentanza istituzionale dei membri di tali gruppi.

Quest'aspetto costituisce una forte problematica per le democrazie di stampo liberale, tipiche dei Paesi dell'area occidentale, che tradizionalmente riconoscono i diritti agli individui e non ai gruppi in quanto tali, basando quest'ultima forma di tutela sul mero principio di eguaglianza e non discriminazione. Invero, da come emerge da un'attenta analisi, sembra che il riconoscimento di questi diritti sia del tutto compatibile con l'ideologia liberale e che la concessione di particolari forme di garanzie al processo decisionale, che non si limitino solo all'applicazione del principio di eguaglianza – che pur costituisce il presupposto logico e razionale all'implementazione di tecniche volte alla protezione dei gruppi minoritari – offrano una notevole attenuazione ai conflitti etnici, specie nei paesi europei dell'area orientale, ove la frammentazione etnica e le accentuate divisioni nazionali costituiscono una rilevante problematica.

A tal fine, ripercorrendo l'idea di rappresentanza e della partecipazione politica, nonché l'annoso problema del principio maggioritario, vengono analizzati, in chiave comparatistica, le tecniche e gli strumenti giuridici che gli ordinamenti dei Paesi europei (con una particolare attenzione al caso Italia) e dei principali Paesi gravitanti nell'orbita europea (Stati Uniti e Canada) – ma cenni vengono apportati anche con riferimento ad alcuni ordinamenti extraeuropei in cui si riscontrano spunti di riflessione giuridica (su tutti, la Repubblica del Sud Africa, la Nuova Zelanda e lo stato di Israele) – offrono alle minoranze, la cui tutela non può solamente limitar-

¹ Questo saggio rappresenta un ampliamento del mio lavoro E. CIANCHI, *La tutela delle minoranze attraverso gli strumenti della rappresentanza: un'analisi giuridica comparata e questioni teoriche (ancora) aperte*, in *Ricerche Sociali*, 16, 2009, pp. 7-42.

si agli aspetti linguistici o culturali, secondo una mera concezione neoclassicista o neoidealista intesa come semplice produzione letteraria o figurativa dello spirito, ma deve necessariamente passare per la partecipazione al normale processo di *policy making* delle minoranze, almeno per quanto riguarda le scelte inerenti alle problematiche ad esse attinenti, specie nei territori substatuali ove queste tradizionalmente risiedono.

A tal proposito saranno analizzati, gli strumenti della rappresentanza (Cap. 5), (ovvero dalla rappresentanza speciale in seno agli organi legislativi a quella esecutivi, dalla rappresentanza negli organi giudiziari a quella nella pubblica amministrazione, dai sistemi e le formule elettorali alla libertà di associazione), l'uso pubblico della lingua minoritaria (Cap. 6) intesa non come mero bene culturale ma come strumento proprio della capacità di (auto) rappresentanza delle persone appartenenti a minoranze nonché l'annosa (ma importante) problematica dell'autogoverno (Cap. 4), in modo particolare dei sistemi improntati sul modello territoriale, la cui adozione sembra rappresentare, rispetto al modello personale (o del federalismo corporativo), la soluzione più efficace e praticabile alla realizzazione di un'effettiva partecipazione delle minoranze nelle opportune sedi della rappresentanza politica.

Dinnanzi a tali problematiche sembra ovvio ripensare all'idea di rappresentanza e, al contempo, a quella di democrazia: il principio maggioritario – che se da un lato rappresenta il *deus ex machina* al funzionamento degli organi assembleari, dall'altro costituisce un'applicazione che non permette ai gruppi minoritari di partecipare con egual peso ai processi istituzionali – si deve confrontare con il rispetto del principio minoritario, se si vuole che una democrazia sia tale anche nella sostanza e non solo nella forma. Ecco perché in un contesto pluriculturale, l'idea di nazione fondata sull'*ethnos* e che volge il suo sguardo all'esclusione delle componenti etniche, nazionali e linguistiche "diverse" non sembra (più) trovare legittimazione dinnanzi al reale multiculturalismo odierno e a quella nuova idea di cittadinanza che vede nel *demos* la partecipazione attiva delle componenti etnonazionali e linguistiche diverse e il loro sentirsi parte alle vicende dello Stato in cui risiedono (Cap. 3).

Infine, per completezza, l'occasione di un Convegno sul decennale della legge quadro sulle minoranze linguistiche storiche del 1999 ci ha indotto ad elaborare, in un'apposita *Appendice*, due *Studi aggiuntivi* sulla situazione dei gruppi linguistici in Italia in ragione del tema da noi trattato, la rappresentanza appunto.

Francesco Cianci

PARTE I
QUESTIONI TEORICHE

CAPITOLO 1

Il rapporto tra minoranze e maggioranze come problematica fondamentale dello Stato democratico

1.1. Maggioranze e minoranze

È un fatto tangibile e scontrato affermare che i rapporti tra maggioranze e minoranze si pongano al centro delle moderne teorie dello Stato democratico¹.

Com'è noto, infatti, il principio maggioritario (*Mebrbeitsprinzip*) implica che le scelte prese da un gruppo dominante producano effetti anche sulle parti – appunto in minoranza – non concordanti. Ciò nonostante sorge spontaneo domandarsi se il diritto (e quindi l'estrinsecazione delle varie attività legislative ricadenti in modo particolare sui diritti e le libertà fondamentali dell'individuo) si riduca meramente a una questione *metanumerica*, e perciò fondato sul mero principio maggioritario, o se, invece, il diritto trovi nella più unanime convergenza delle varie contrapposizioni, non solo politiche e sociali, ma anche con riguardo alle diverse componenti etniche, la sua legittimità e la garanzia alle libertà individuali. In altre parole, ci si domanda «come si può essere governati da una maggioranza di popolo, senza essere da questa oppressi o limitati?».

Alla luce di tali riflessioni, risulta maggiormente fondamentale sapere, più che *il chi* governa, *il come* si governa. Nasce, dunque, da queste considerazioni, il dilemma di garantire un uso corretto del sistema maggioritario che non si fondi meramente «*sulla ragione dei più*»², ma su un sistema di

¹ Si vedano, per gli spunti presi nella stesura di questo paragrafo, G. SARTORI, *Democrazia e definizione*, Bologna 1967; G. DI VERGOTTINI, *Lo «Shadow Cabinet». Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel regime parlamentare britannico*, Milano 1973; R.A. DAHL, *Poliarchia. Partecipazione e opposizione*, Milano 1981; S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Milano 1984; N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino 1991; A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, Torino 1993; G. SARTORI, *Democrazia cosa è?*, Milano 1993; S. CASSISI, *Maggioranze e minoranze*, Torino 1995; M.A. CABBIDU, *Maggioranza Minoranza Eguaglianza*, Padova 1997.

² S. CASSISI, *Maggioranza e minoranza*, cit., p. 44.

Cirando E. RUFFINI, *La ragione dei più (Ricerche sulla storia del principio maggioritario)*, Bologna 1977, p. 7.

regole istituzionalizzate, che garantiscano una certa razionalità del principio e un certo grado di legittimità non solo *de iure* ma anche *de facto* al diritto e alle libertà individuali dei *meno*'.

Questo problema è, infatti, alla base di una delle questioni fondamentali della riflessione socio-politica e si riallaccia ineluttabilmente al concetto di democrazia, termine questo di cui è frequente l'abuso e di cui sovente si dà una definizione disordinata. Da un lato, infatti, si afferma che la democrazia – nella sua accezione tradizionale-classica – è il Governo del popolo [dal greco *demos* (*δῆμος*), popolo, e *kratos* (*κράτος*) potere] e che proprio attraverso la sovranità popolare, l'azione del Governo trova la sua legittimità; dall'altro lato si suole asserire che la democrazia si pone in stretta correlazione con la garanzia dei diritti e delle libertà individuali.

In altre parole, se si considera la democrazia come mero ordinamento in cui solo il popolo è sovrano, vale a dire come Governo che funziona in base al mero principio maggioritario, e che quindi un ordinamento democratico è solo quello che agisce in maniera ineluttabile attraverso il principio della maggioranza popolare, credo – condividendo un'importante opinione in merito e nonostante questa posizione possa destare, *prima facie*, qualche perplessità – che non si possa affermare una connessione veritiera tra la sovranità popolare e le libertà individuali: questa rappresentazione, infatti «non è asseribile concettualmente, e non risulta neppure provata storicamente». Infatti, se si tiene conto dei soli dati storici, si noterà come le libertà individuali, in forme e dimensioni alquanto complesse e diverse, si siano affermate in regimi tutt'altro che democratici. Si pensi a proposito alla libertà religiosa sancita negli ordinamenti giuridici degli Imperi plurinazionali, all'indomani delle Guerre di Religione, o, ancora, alle varie libertà civili proclamate dai primi monumentali documenti (dalla

* Come avviene in Gran Bretagna, attraverso lo *Shadow Cabinet*, che permette all'opposizione minoranza di svolgere un ruolo decisivo nella politica istituzionale e, pur non potendo circoscrivere in forma diretta il lavoro parlamentare, di essere garantita nella sua attività politica, attraverso tutta una serie di norme e prassi istituzionalizzate: cfr. sul punto G. De VILGOTTINI, *Lo "Shadow Cabinet"*, cit., p. 214 ss.

«C'è democrazia, in quanto [...] il Governo esiste per il popolo e non viceversa»: così si esprime emblematicamente G. SARTORI, *Democrazia cosa è?*, cit., p. 31, il cui pensiero ricorda le celebri parole pronunciate da Abraham Lincoln nel *Proclama di Gettysburg* del 19 novembre 1863 sulla democrazia: «il Governo del popolo, attraverso il popolo e per il popolo» (corsivo mio).

Cfr. P. BARTU, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna 1984, p. 30.

Cfr., in tal senso, S. FOIS, *Liberalismo e democrazia: quattro interrogativi*, in XXXV, *La libertà dei moderni tra liberalismo e democrazia*, (Atti del convegno di Società Libera, Milano 15-16-17 ottobre 1999), Milano 2000, pp. 119-132, *ivi* p. 124.

Magna Charta Libertatum del 15 giugno 1215 alla *Petitions of Rights* del 17 giugno 1628, dall'*Habeas Corpus* del 27 maggio 1679 ai *Bill of Rights* del 16 dicembre 1689). Se questi ultimi furono il frutto di una lenta e inesorabile limitazione del potere e delle prerogative della Corona inglese, che trovarono uno sfogo dapprima nelle costituzioni degli Stati dell'America settentrionale (fino a giungere alla rottura completa tra Corona e delegati del popolo nella *Dichiarazione d'Indipendenza* del 4 luglio 1776 degli Stati Uniti d'America) e poi nelle carte costituzionali europee che seguirono ai fasti della Rivoluzione francese del 1789, nel primo caso succitato, i trattati stipulati all'epoca dei fatti, pur garantendo il diritto alla libertà religiosa, assunsero un carattere intollerante, in quanto la libertà di esercizio della fede non fu garantita in modo universale, né ad ogni culto, in quanto le varie clausole si riferivano in maniera esclusiva nei confronti delle religioni riformate, né, di conseguenza, ad ogni individuo trattandosi perlopiù di arbitrarie e saltuarie concessioni fatte, di volta in volta, dal Sovrano ai sudditi: ciò nonostante contenevano entrambi i germi della libertà⁸. Circostanze, queste, che dimostrano come la connessione tra le libertà e la democrazia, e quindi tra le prime e la sovranità popolare, non è sempre congiunta: non importa, infatti, che la sovranità appartenga al Monarca o a corpi intermedi; tutto dipende – come è stato giustamente osservato –

⁸ Infatti, il principio di libertà religiosa sorto all'indomani del *Trattato di Passau* del 3 agosto 1552 e riconfermato nella *Pace di Augusta* del 25 settembre 1555 venne fortemente ridimensionato a seguito del *Trattato di Westfalia* del 24 ottobre 1648, concluso tra la Francia e il Sacro Romano Impero, nel quale fu stabilito l'aberrante principio del *cuius regio illius religio*, in conformità del quale i sudditi si sarebbero dovuti adeguare alla fede professata dal Sovrano a cui erano soggetti a giurisdizione. Il principio *de quo* accordava, infatti, al Sovrano il diritto di respingere al di fuori del proprio territorio i sudditi professanti altre fedi (*ius reprobandi*) oppure, derogando al principio stesso, di ammettere l'esercizio sia in pubblico (*ius publicum*) sia in privato (*ius privatum*) delle religioni tollerate (*ius recipiendi*) ovvero la cattolica, la protestante e la luterana. Inoltre il Sovrano poteva concedere ai sudditi il diritto di emigrare in territori dove la loro fede era tollerata (*beneficium emigrationis*) o ammetterne la presenza sul proprio territorio (*ius tolerandi*). Nonostante queste disposizioni, alle quali si aggiungevano altre prerogative quali il diritto successorio, la situazione delle persone appartenenti a minoranze religiose rimaneva comunque precaria. Le ragioni di quest'orientamento giuridico vanno ricercate, soprattutto, nella connessione tra il concetto di Stato e quello di Sovrano e del suo rapporto con gli amministrati: la preoccupazione fondamentale del periodo risiedeva nella convinzione che l'esistenza sul territorio di gruppi religiosi differenti costituiva un ostacolo alla piena realizzazione della sovranità assoluta, di cui il Monarca era il vertice; in altre parole, il dissenso, da parte di un suddito, in materia di fede equivaleva ad un tradimento nei confronti dello Stato, qualora questo fosse legato ad una appartenenza ecclesiastica, e, conseguentemente, tale dissenso convogliava lo stesso Sovrano, che dello Stato era il *deus ex machina*: si devono perciò comprendere in questo senso le esclusioni di alcuni movimenti religiosi, come gli anabattisti, che ponevano a serio rischio la *suprema potestas* del Sovrano. In dottrina si veda soprattutto E. RUFFINI, *La libertà religiosa. Storia di un'idea*, Milano 1967, p. 201 ss.

dal ritenere valido il principio della *lex supra regem, quia lex facit regem*, o invece contrariamente il principio opposto del *rex legibus solutus*, e quindi del *rex supra legem, quia rex facit legem*⁹.

A proposito – volendo andare più a fondo – si potrebbe affermare di più: infatti, per sostenere l'assoluta interconnessione tra diritti di libertà e ordinamento democratico (e, quindi, per analogia con la sovranità popolare) bisognerebbe asserire che tali diritti non sarebbero concepibili senza il godimento degli elementari diritti politici. Invero, paradossalmente, – si tenga presente che quanto qui si sostiene vuol essere meramente concettuale – non si può nemmeno supportare questa tesi e ciò non soltanto perché l'esperienza storica dimostra tale infondatezza, ma la stessa scissione tra le libertà individuali e i diritti politici è rinvenibile dal diritto positivo dei moderni Stati costituzionali e democratici¹⁰.

1.2. Il principio minoritario come contrappeso al principio maggioritario

Alla luce di quanto detto, quindi, sembra logico affermare che, se da un lato l'esercizio del potere può passare solo attraverso il normale riconoscimento dei diritti politici – e che quindi la democrazia, come forma di esercizio del potere politico da parte degli individui, non può non passare che dall'esercizio della sovranità popolare – dall'altro lato non si può affermare la biunivocità tra il concetto di democrazia e la garanzia delle libertà individuali, frutto, a sua volta, dell'evoluzione *darwiniana* della società¹¹.

Inoltre – elemento che finora abbiamo trascurato – si tenga in considerazione il fatto che «il principio di maggioranza non nasce con la democrazia, né la sua storia coincide con quella della democrazia come forma di Governo»¹².

Il principio maggioritario, infatti, trova la sua origine storica in tempi antichissimi, essendo contemplato sia nel diritto romano sia in età classica: ciò nonostante, il principio maggioritario troverà un suo sviluppo dapprima nel periodo medievale con la *Bolla d'Oro* del 1356 di Carlo VI, nella

⁹ Cfr. sic S. FOIS, *Liberalismo e democrazia*, cit., p. 125.

¹⁰ Così è, ad esempio, in Italia, la Carta costituzionale del 1948 afferma, infatti, che «la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo» (art. 2), riconoscendo l'usufrutto di tali diritti a tutti gli individui e non solo ai cittadini ovvero solo a coloro a cui spettano i diritti politici e quindi l'esercizio della sovranità popolare.

¹¹ Si veda per una attenta considerazione N. BOBBIO, *Diritti dell'uomo e società*, in *Sociologia del diritto*, I, 1989, pp. 15-27.

¹² S. CASSISE, *Maggioranza e minoranza*, cit., p. 36.

quale, alla fine di un lungo e complesso percorso politico e dottrinario, fu stabilita la titolarità esclusiva del diritto di eleggere l'Imperatore al Collegio degli Elettori, attraverso il metodo della maggioranza delle preferenze, eludendo il principio della *senioritas*, cioè della prevalenza della parte più saggia e autorevole dell'Assemblea, che poneva, fino ad allora, un vero e proprio veto a discapito della volontà generale stessa, venendo in maniera graduale esteso al sistema decisionale di tutti gli organi collegiali laici¹⁴. Da Locke e (soprattutto) Rousseau in poi il principio maggioritario diventerà strumento giuridico indissociabile della pratica del Governo, al punto che «la regola fondamentale della democrazia è la regola della maggioranza» anche se non mancano – come vedremo nel corso del lavoro – modalità diverse di applicazione del principio¹⁵.

In ragione di tali considerazioni, è facile intuire come il principio maggioritario assuma un senso tangibile soltanto se è controbilanciato dal rispetto dei diritti della minoranza da parte della maggioranza e dal diritto della minoranza stessa di costituire liberamente un'opposizione parlamentare ed esercitare, attraverso un'adeguata garanzia, i diritti ad essa spettanti¹⁶.

Il principio maggioritario «non si identifica affatto con la signoria assoluta della maggioranza, con la dittatura della maggioranza sulla minoranza. La maggioranza presuppone per definizione l'esistenza di una minoranza; e il diritto della maggioranza implica quindi il diritto di esistenza della minoranza»¹⁶. In questo senso, il principio minoritario finisce con

¹⁴ Si veda sul principio in questione F. RUFFINI, *Il principio maggioritario. Profilo storico*, Milano 1976; ID., *La ragione dei più*, cit.; P. FAVRE, *La decisione di maggioranza*, Milano 1988, in particolare p. 461 ss. Il principio della *senioritas* venne mantenuto in parte nel solo diritto canonico. Nel vigente *Codex Iuris Canonici* è stabilito, con riferimento agli atti collegiali, che: se si tratta di elezioni decide la maggioranza assoluta dei presenti, a cui segue un ballottaggio tra i due che hanno conseguito il maggior numero di voti o tra i due più anziani di età; se si deve decidere per altre questioni è valida la deliberazione della maggioranza, ma in caso di parità decide il voto del Presidente; se, infine, si tratta di una decisione d'interesse generale (*omnes uti singulos tangit*) è richiesta l'unanimità del voto (can. 119, 1-3).

¹⁵ Cfr. N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, cit., p. 5.

¹⁶ È quanto emerge dal pensiero di uno dei padri del diritto: infatti, per H. KELSEN, *Il primato del Parlamento*, Milano 1982, p. 193 «già nel suo stesso concetto, la maggioranza presuppone l'esistenza di una minoranza e pertanto il diritto di maggioranza *giustifica* l'esistenza di una minoranza».

¹⁶ H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano 1980, p. 292. Si tenga presente che il termine minoranza in campo politico istituzionale è comunemente associato al termine opposizione parlamentare. Sul punto, però, precisa A. MANZELLA, *Opposizione parlamentare*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma 1990, pp. 1-5, *ivi* p. 3, che «mentre la minoranza può non essere opposizione, l'opposizione è sempre una minoranza qualificata dalla generalità»: in questo caso mentre la minoranza risponde a un elemento numerico, l'opposizione richiama l'attività politica. Tuttavia, ricorda A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, cit., p. 45 *et passim*, come la minoranza possa assumere una certa valenza politica.

l'essere il principio base della democrazia, l'espressione concreta della libertà, se non addirittura l'equivalente della stessa libertà¹⁷.

In altre parole, se il principio maggioritario viene inteso in termini assolutistici ci troveremo di fronte a sistemi autoritari, ove la maggioranza finisce per prevaricare (oggi e domani) i diritti della minoranza; al contrario, in termini moderati, il principio maggioritario finisce per collidere con il principio minoritario e, quindi, con il principio pluralista, garantendo l'avvicinarsi delle forze politiche e dei gruppi sociali contrapposti¹⁸.

Si comprende pertanto come la democrazia, più che un concetto, è un *modus operandi*, ovvero – come qualcuno ha giustamente osservato – «una procedura» o «un metodo»¹⁹, che preclude (eticamente) alla maggioranza di decidere in modi decisamente arbitrari le regole della democrazia stessa ai danni della minoranza²⁰, se pur, la maggioranza trovi (giuridicamente) nell'adozione del principio maggioritario la sua valida legittimazione²¹. In caso contrario si rischierebbe – come emerge, forse con estrema durezza, dalle pagine de *La democrazia in America* (1835-40) del Tocqueville – una democrazia dispotica, quasi tirannica.

1.3. *Maggioranza, opposizione e minoranze*

Tali problematiche sono alquanto evidenti nella sfera istituzionale, ove una minoranza è intesa come forza politica che si contrappone alla maggioranza e che soccombe nelle competizioni elettorali o di scelta politica alle decisioni di quest'ultima²², mentre più problematico appare il fenomeno che invece vede contrapporsi gruppi sociali con differenti

¹⁷ Cfr. M.A. CABIDDI, *Maggioranza Minoranza Uguaglianza*, cit., p. 206.

¹⁸ Si veda A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, cit., p. 43 ss.

¹⁹ Secondo il parere di S. FOIS, *Liberalismo e democrazia*, cit., pp. 128-129.

²⁰ Infatti, per H. KJELSEN, *Il primato del Parlamento*, cit., p. 193 «il principio di maggioranza non può essere senz'altro identificabile, come avviene assai di frequente, col concetto di un *dominio* incondizionato della maggioranza sulla minoranza».

²¹ Cfr. in questo senso G. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, cit., p. 98.

²² Si tenga presente che, nelle forme parlamentari di Governo, esistono anche quelli che la dottrina identifica come i «governi di minoranza», che in alcuni Stati (come in Svezia o in Danimarca) assumono una rilevanza particolare. In questi casi, si verifica la mancanza di una maggioranza materiale in Parlamento, talché ad una minoranza parlamentare è consentito di agire come se godesse dello *status* maggioritario e, quindi, di esprimere la volontà tipica del Governo. Naturalmente, in questo caso, la dinamica della contrattazione tra la «maggioranza fittizia» e le altre forze dell'Assemblea parlamentare risulta necessaria ai fini governativi: sul punto vedi K. STROM, *Governi di minoranze e democrazie parlamentari*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 15, 1985, pp. 167-204.

tradizioni etniche, nazionali e linguistiche. Se nel primo caso le minoranze e le maggioranze sono destinate a mutare secondo l'elemento elettorale e preferenziale - è, in altre parole, il voto che esprime l'esistenza di «maggioranze e minoranze meramente occasionali»¹, la cui occasionalità è determinata dalla variabile del consenso/dissenso elettorale - nel secondo caso ci si trova dinnanzi ad una problematica che pone il predetto rapporto maggioranza/minoranza in una condizione di stabilità permanente, costituendo una complessa e delicata questione all'interno degli Stati fortemente caratterizzati dalla presenza di minoranze etnonazionali².

Come si nota la distinzione tra minoranza nel senso di opposizione dalla minoranza quale gruppo etnico, razziale, linguistico o nazionale è almeno da un punto di vista logico molto evidente. Se in entrambi i casi non si può parlare di una minoranza se non in contrapposizione a una maggioranza e quindi in tal senso una minoranza è innanzitutto un gruppo sociale che diviene tale nel momento in cui «sulla base di un *elemento di riferimento comune e unitario*, entra in relazione con un altro gruppo il quale, in ragione di un connotato di tipo (non solo, anche se) prevalentemente quantitativo, viene a costituire *la maggioranza*»³, è altrettanto vero che se nel primo caso ci troviamo di fronte a maggioranze e minoranze occasionali, quest'ultime più comunemente (e correttamente) classificate col termine opposizione e che vengono generalmente individuate nelle forze politiche che soccombono alle decisioni prese durante le procedure elettive, siano esse mere consultazioni elettorali, siano esse, invece, le attività svolte dagli organi istituzionali centrali o periferici⁴, nel secondo caso ci troviamo dinnanzi ad una problematica che non si limita alla mera spiegazione delle dinamiche elettorali o preferenziali, ma che indica l'esistenza, all'interno di una data società, di una pluralità di gruppi sociali, il cui *status* minoritario è individuato *aprioristicamente* da condizioni oggettive preesistenti (quali la lingua, la razza, l'origine etnica o nazionale, le convinzioni religiose) e (pressoché) statici: si

¹ Secondo l'ormai classica terminologia utilizzata da A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, cit., p. 45 ss.

² Si veda sul ruolo del diritto e dei principi della democrazia nel rapporto con le minoranze il pregevole lavoro di R. TOSIATTE, *Minoranze e minoranze protette. Modelli costituzionali comparati*, in T. BONAZZI, M. DUNN (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologna 1994, pp. 273-306.

³ Cfr. R. TOSIATTE, *Minoranze e minoranze*, cit., p. 283.

⁴ Si vedano sul punto A. SICARDI, *Maggioranza, minoranza e opposizione*, cit., p. 72 ss. e A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, cit., p. 89.

parla in questo caso di «minoranze (e per *cumversus* maggioranze) tendenzialmente permanenti»⁷.

È per tali ragioni che, una democrazia, pur essendo necessitata nell'avvalersi per il suo funzionamento pratico del principio maggioritario, deve prevedere regole che consentano determinate forme di garanzia alle minoranze e non solo a quelle meramente occasionali, il cui *status* si limita alle temporanee, seppur importanti, questioni delle dinamiche elettorali o preferenziali, ma anche nei confronti di quei gruppi sociali, inseriti all'interno di una data società, il cui *status* minoritario è individuato – come detto – *aprioristicamente* da condizioni oggettive preesistenti (quali la lingua, la razza, l'origine etnica o nazionale, le convinzioni religiose) e (pressoché) statici, che non gli permettono, secondo le normali regole del maggioritario, di concorrere alla gestione della *res publica*.

⁷ Sul punto si vedano le osservazioni apportate da A. PIZZORISSO, *Minoranze e maggioranze*, cit., p. 50 e, soprattutto, p. 161 ss. Tralasciando le problematiche inerenti alla mancanza di una definizione universale in senso giuridico del termine minoranza (e sul punto si rimanda, in modo particolare, a G. DAMIANI, *Il diritto delle minoranze tra individuo e comunità*, in *Quaderni di Biojus*, 9 - 3, Palermo 1996), si tenga presente che in questo lavoro chi scrive considera una minoranza come una comunità di persone numericamente inferiore al resto della popolazione dello Stato in cui risiede, legata a questo da un rapporto di cittadinanza, possedente determinate caratteristiche etniche o nazionali, ovvero socio-culturali e linguistiche o anche religiose, posta in una posizione non dominante, i cui membri animati da un medesimo senso di identità pongono una qualunque forma di resistenza collettiva a pranche volte all'assimilazione culturale e linguistica, alla dominazione sociale o, comunque, alla perdita degli elementi caratteristici del gruppo medesimo.

L'idea di rappresentanza nella sua evoluzione storica e dottrinale e in relazione alla problematica delle minoranze

2.1. L'idea di rappresentanza: un excursus

Com'è noto, i moderni Stati democratici europei fondano le radici della rappresentanza sugli ideali di derivazione liberale, tipici della Rivoluzione francese. Scriveva, a proposito, il teorico francese Jean Jacques Rousseau nel suo *Contrat Social* (1763): «nelle antiche repubbliche, e anche nelle monarchie, il popolo non ebbe mai rappresentanti, non si conosceva questa parola» (III, 15).

La rappresentanza, in effetti, non è un concetto antico, ma prettamente moderno, il cui sviluppo è ravvisabile solo a partire dalla fine dell'Ottocento, con l'avvento dei moderni Stati nazionali, in concomitanza con il ridimensionamento del potere politico regio, le trasformazioni della società e la nascita di un sistema politico elettorale correlato a specifici diritti politici¹.

Di fatto, fino alle conseguenze della Rivoluzione, non si poteva parlare di rappresentanza politica in senso stretto, bensì solo di semplice nomina dei rappresentanti, in quanto, nelle Assemblee medievali, l'idea di rappresentanza si reggeva sulla base di un rapporto di natura privatistica, nel quale il mandatario operava nel rispetto dei vincoli e delle direttive

¹ Sul concetto di rappresentanza e sulla sua evoluzione storica e giuridica si vedano, tra i tanti, i seguenti scritti: G. SARTORI, *La rappresentanza politica*, in *Studi Politici*, 4, 1957, pp. 527-613; A. PIZZORNO, *Introduzione allo studio della partecipazione politica*, in *Quaderni di Sociologia*, 15, 1966, pp. 235-287; M. COTTA, *Il concetto di partecipazione politica: linee di un inquadramento teorico*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 9, 1979, pp. 193-227; D. FISICHELLA, *Sul concetto di rappresentanza politica*, in ID. (a cura di), *La rappresentanza politica*, Milano 1983, pp. 3-51; A. PIZZORNO, *Il sistema pluralistico di rappresentanza*, in S. BERGER (a cura di), *L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale*, Bologna 1983, pp. 351-413; G. PASQUINO, *Partecipazione politica, gruppi e movimenti*, in ID. (a cura di), *Manuale di Scienza Politica*, Bologna 1986, pp. 191-229; D. NOCHIA, G. F. CIMARRO, *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXVIII, Milano 1987, pp. 543-609; L. PELLEGRINI, *Tra decidere e rappresentare. La rappresentanza politica dal XIX secolo alla legge Acerbo*, Sovena Mannelli 2004.

impostegli dai mandanti⁷³: si trattava in sostanza – come è stato giustamente osservato – di una rappresentanza «non di potere», ma «di fronte al potere», in quanto l'autorità decisionale era rimessa (comunque) nelle mani e nella volontà del Monarca e in cui la rappresentanza si strutturava «*par ordre*» e non «*par tête*», vale a dire che venivano rappresentati gli interessi non della comunità in generale, ma quelli particolaristici degli ordini sociali, se non – come nel caso dell'alta nobiltà e dell'alto clero – interessi del tutto individuali⁷⁴.

Con lo sviluppo della borghesia e l'affermazione dei valori individualistici, la concezione del potere assoluto entrerà in crisi, comportando una netta inversione dei rapporti tra Stato – fino allora identificato nel potere del Monarca – e società civile. Gli ideali rivoluzionari, ponendosi in completa antitesi con gli schemi socio-politici dell'*ancien régime*, modificarono totalmente il senso della rappresentanza e della concezione politica dello Stato: così come nell'alto Medioevo vennero a formarsi rotture di pensiero sul ruolo della Chiesa e dello Stato – esempi in questo senso sono prospettati nell'opera *Monarchia* (1308-1313) di Dante Alighieri, il quale sostenne l'indipendenza dei due poteri e, soprattutto, nel *Defensor Pacis* (1324) dell'averroista Marsilio da Padova, che propose il ruolo dello Stato come custode sovrano e fonte del diritto nella sua totalità – così con la Rivoluzione francese s'intraprese l'idea nuova che il potere statale non spettasse alla Monarchia per derivazione divina ma ai cittadini in quanto tali. In questo nuovo quadro di idee, il potere dello Stato non poté più essere giustificato sulla base del mero mantenimento dell'ordine, ma in considerazione alle esigenze e ai fabbisogni concreti e reali della società civile con la quale doveva (finalmente) confrontarsi⁷⁵; di conseguenza, la legittimazione della rappresentanza non trovò più fondamento a vantaggio di un corpo sociale o di una classe ben definita, ma,

⁷³ In altre parole, la rappresentanza nei Parlamenti medievali si basava su un rapporto di delega, con il quale coloro che erano chiamati a rappresentare non godevano di alcuna autonomia nei confronti di chi ne era il mandante, essendo il loro mandato soggetto a revoca, in quanto la loro scelta non avveniva per mezzo di un voto, come (generalmente) avviene nella rappresentanza politica, bensì (appunto) per semplice nomina. Il concetto di rappresentanza, almeno in ambito civilistico, presuppone infatti un rapporto giuridico da parte di un soggetto (il rappresentante: per conto di un altro soggetto (il *dominus* o rappresentato) e nei confronti di un terzo. Ad esempio, con riferimento al caso italiano, la rappresentanza civile è regolata dal Codice Civile (artt. 1387-1400). In questo senso L. PELLICCIARI, *Voti decideri e rappresentari...*, cit., p. 20.

⁷⁴ C. CASONATO, *La tutela delle minoranze etnico-linguistiche in relazione alla rappresentanza politica: un'analisi comparata*, in *Quaderni del Centro di Documentazione Europea*, I, Trento 1998.

⁷⁵ E.W. BOCKENFORD, *Diritto e socializzazione. Dallo Stato moderno all'Europa unita*, Roma-Bari 2007, p. 147 ss.

anche grazie alla proclamazione del divieto del mandato imperativo secondo cui gli eletti rappresentano non i propri elettori, bensì l'intera comunità nazionale — la rappresentanza venne introiettata a favore dell'intera collettività nazionale¹⁷.

Consequentemente, la rappresentanza moderna ingloberà quell'elemento finora escluso da ogni decisione politica vale a dire il popolo (inteso come elemento unitario della nazione) e ciò convoglierà il principio della sovranità in una nuova formula organizzativa statale, lo Stato nazionale, la cui sovranità derivava direttamente dai cittadini, espressione a loro volta della nazione stessa¹⁸.

¹⁷ La Costituzione francese del 3 settembre 1791 rappresenterà il primo documento nel quale si enfaiz, era il distacco sia dalla rappresentanza privatistica di ispirazione medievale sia dalla concezione a solonistica regna, rappresentata dal celebre motto «*Tout est en moi*» di Luigi XVI, a vantaggio, invece, di una rappresentanza di natura politica. Il principio del divieto del mandato imperativo fu ripreso dalle tenaci tesi sostenute da Edmund Burke, nel suo libello *Speech to the electors of Bristol* (1774), in polemica con i sostenitori del mandato imperativo, rei, a suo dire, di ridurre il Parlamento in un congresso di delegati locali portatori di interessi frazionati, e non in quello che avrebbe dovuto rappresentare, ovvero, «l'Assemblea deliberativa di una nazione». Tale principio è presente oggi giorno in molte Carte costituzionali: così in Austria, «nell'esercizio delle loro funzioni, i membri del Consiglio nazionale e i membri del Consiglio Federale non sono vincolati da alcun mandato» (art. 50, c. 1); in Polonia «i deputati rappresentano la nazione. Non sono vincolati da istruzioni degli elettori» (art. 104, c. 1); in Germania i deputati «sono i rappresentanti di tutto il popolo, non sono vincolati da mandati o da istruzioni e sono soggetti soltanto alla loro coscienza» (art. 38, c. 1); in Romania «nell'esercizio del loro mandato, i deputati e i senatori sono al servizio del popolo. Ogni mandato imperativo è nullo» (art. 66); in Spagna «i membri delle Cortes Generali non sono vincolati da mandato imperativo» (art. 67, c. 2); in Italia «ogni membro del Parlamento rappresenta la nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato» (art. 67).

¹⁸ Vedi G. SARTORI, *La rappresentanza politica*, cit., 1957, p. 539 secondo cui è da ricercarsi nel cambiamento politico/statale l'idea di nazione e la legittimazione della "nuova" rappresentanza. Secondo la concezione tipicamente francese del tempo, la nazione è una comunità politica fondata sull'intenzione comune di vivere sotto un determinato ordinamento politico statale: a tal punto sembra opportuno richiamare la riflessione di Ernest Renan secondo il quale, dal suo *Qu'est-ce qu'une nation?* (1882), la nazione è un plebiscito quotidiano. La nazione è pertanto la volontà politica di un gruppo di individui di formare una nazionalità che trova nello Stato nazionale la sua più alta forma di espressione culturale e di organizzazione politica. È il popolo che dà vita allo Stato che è a sua volta espressione della nazione stessa e della sua sovranità: è in tal senso che la nazione costituisce, secondo le parole dell'abate francese Emmanuel J. Sieyès, nel suo volumetto *Qu'est-ce que le Tiers Etat?* (1789), quell'insieme di individui associati e rappresentati da un comune ordinamento politico. Per Sieyès era necessario trasformare il ruolo del "*Tiers Etat*" finora relegato a mera comparsa ed elevarlo ad unica fonte di legittimazione della sovranità popolare. Per questo motivo il "*Tiers Etat*" si raffigurava, nell'idea del teorico francese, come l'unico rappresentante di tutta la nazione. Il "*Tiers Etat*" era il popolo francese ovvero la nazione unitariamente intesa e quest'ultima era concepita come unica fonte della sovranità dello Stato, di contro ai privilegi della monarchia e di quelli dell'aristocrazia, che fino ad allora avevano caratterizzato le vicende francesi. In questo senso, la nazione e lo Stato vennero a coincidere. Vedi *infra* Cap. 3, § 3.2.

2.2. Rappresentanza, rappresentatività e pluralismo

In questo contesto, la proiezione del pluralismo sociale divenne del tutto marginale di fronte all'individualismo professato dalla filosofia dei Lumi e la complessità sociale venne artificialmente ricondotta ad un'unica unità fondata sulla *volontà generale* della nazione: il modello dello Stato nazionale ottocentesco, che si affermerà all'indomani degli ideali rivoluzionari, e che troverà nello Stato nazionale repressivo della prima metà del Novecento il suo punto più alto, enfatizzerà l'unità dell'identità nazionale e l'omogeneità della popolazione, distanziandosi in questo sia dalla *nazione protonazionale*, tipica della plurimillenaria tradizione storica ebraica³² e di quella del mondo ellenico³³, nonché dalla caratteristica e più "letterale"

³² Nella concezione biblica il termine nazione assume il significato mistico della divisione e della dispersione della originaria unità del genere umano: in particolare, nell'episodio della *Tavola delle Nazioni* si può da un lato giustificare la connessione che esiste tra tutti gli uomini - dopo il diluvio universale saranno i discendenti di Noè a rigenerare, secondo il modello di Adamo e Eva, il genere umano - dall'altro tracciare la diversa mappa delle culture e delle razze generate e disperse a seguito della distruzione della *Ziggurat* (Gen 10,1-11 9). Dall'episodio della *Tavola di Babilonia* si evince un significato di tipo geografico e culturale linguistico: nella *Tavola* nulla fa presagire l'idea di nazione in senso politico. Nemmeno la consapevolezza del popolo (amò) ebraico - maturata all'indomani della triplice alleanza che Jahvè istituì con Noè (Gen 9), con Abramo (Gen 15,1-18) e, soprattutto, con Mosè (Es 19-40) al momento della liberazione di Israele dalla schiavitù egiziana - di essere il «popolo eletto» presso Dio (e pertanto diverso dalle nazioni (gòyim) dei gentili) può essere letta come chiave di volta della nascita di una Nazione in senso politico, nonostante l'esistenza di una "terra promessa" potrebbe far oviare ad una conclusione diversa. Vedi L. TUCCELLI, *La nazione*, Roma-Bari 2000, p. 30 ss.

³³ Più simile all'idea moderna di nazione era il concetto di *ethnòs* professato dalla cultura greca: se nell'Antico Testamento il termine nazione ricorreva, frequentemente, per distinguere il «popolo eletto» dai pagani, nel significato greco la nazione assume dei connotati più verosimili al significato odierno ovvero una valenza quasi politica. Il termine *ethnòs*, pur essendo traducibile con diversi significati, indica, infatti, un insieme omogeneo di comunità politiche locali, possedenti una peculiare identità politica fondata sull'elemento territoriale, anche se non mancano numerosi esempi in cui la letteratura greca lo utilizzò, attinentemente, ad altri significati (ad esempio con Erodoto, *Storie*, VIII). Nonostante la differenziazione istologica dei termini utilizzati, il popolo greco nutriva - almeno consapevolmente - un senso «protonazionale». Le sanguinose e drammatiche *Guerre persiane* (490-478 a.C.) maturarono nella coscienza dei greci un sentimento nazionale e la consapevolezza di essere una comunità etnica culturalmente omogenea e dotata di un livello di civiltà superiore rispetto a quella degli altri popoli, e che opere come *Politica* di Aristotele e *Guerre del Peloponneso* di Tucidide avevano enfatizzato, anticipando di secoli le teorie sulla superiorità della razza, professate dai nazionalismi più accesi del XIX secolo. Ciò nonostante la cultura greca non elaborò mai un concetto di nazione in senso stretto: tant'è che non esiste un termine specificamente riferito alla nazione), ma posò la sua coscienza nazionale su un sentimento culturale, linguistico e religioso - etnico in altre parole - imprugnato della fedeltà propriamente politica dell'universo partecolano delle *polis*, che nemmeno l'epopea di Alessandro il Grande riuscì a scalfire e a debellare, portando con sé la fine e il declino della grande civiltà greca. L. TUCCELLI, *La nazione*, cit., p. 57 ss.

concezione della *natio* romana⁶⁶ – a sua volta ereditata, in forme del tutto peculiari, dal mondo delle *nationes* medievali e rinascimentali⁶⁷ – che invocavano da un lato solo origini geografico-territoriali, senza pretese né etniche né politiche, e dall'altro un ristretto numero di élites, per di più aristocratici raccolti sotto la volontà dei principi: la *nazione moderna* che, invece, si affermerà, dapprima nell'Ottocento e (soprattutto) nel corso del XIX secolo, sarà spinta dalla volontà e dall'autocoscienza politica del popolo, che, muovendosi come soggetto politico unico e ben definito, realizzerà lo Stato nazionale, senza lasciare spazio alle componenti nazionali "diverse", viste come un impedimento alla realizzazione dell'autodeterminazione nazionale⁶⁸.

⁶⁶ Fu la cultura romana, infatti, ad introdurre il termine nazione nel lessico moderno. Il termine *natio*, derivante dal verbo *nascor*, venne utilizzato nell'antica Roma con diversi significati e non sempre per indicare l'origine o la provenienza. Il termine *natio* venne spesso utilizzato per indicare prettamente l'origine dell'individuo, mentre era con *gens* che si indicava un'intera stirpe (come la *gens gallica*, la *gens germanica* e così discorrendo). Il termine *natio* ricorreva in particolar modo per indicare una popolazione incivile, non cosciente alcuna forma di organizzazione civile, in un'accezione corrispondente all'inglese *natives*, all'italiano *indigeni* o al francese *natifs*, mentre era con *civitas* o con *populus* che si indicava una comunità politica civile e organizzata, tipico di Roma, che non si considerava una *natio* bensì una *civitas*. Cfr. E. TUCCARI, *La nazione*, cit., p. 63 ss.

⁶⁷ Il senso di nazionalità risultò in epoca medievale ancora incerto e vago se non addirittura contraddittorio: il concetto di nazione venne assimilato a quello di lingua oppure per operare delle distinzioni interne a determinati ordini, organismi, ordinamenti o università. Differenti esempi possono essere, a riguardo, citati: il politologo fiorentino Niccolò Macchiavelli, ne *Il Principe* (1513), parlava di una «nazione fiorentina», di una «nazione veneta», di una «nazione lombarda», riducendo in tal modo il termine ad una visione prettamente municipalista. Nel Concilio di Costanza del 1414, sulla falsariga del Concilio di Lione del 1274, i vari delegati vennero distinti in *nationes*, quelli tedeschi comprendenti anche i vescovi orientali, quelli dell'Europa settentrionale (britannici e scandinavi) e quelli latini suddivisi nelle «*nationes conciliaris*» francese (comprendenti anche i conciliari della Savoia, della Provenza e della Lorena), italiana (con i delegati ciprioti e greci) e spagnola. Nelle Università vennero istituite le *nationes* scolastiche: in quella di Parigi – futura sede dei dibattiti illuministici – le varie componenti studentesche vennero distinte in *nazionalità d'origine* (piccardi, francesi, normanni e inglesi, quest'ultimi comprendenti anche gli studenti di origine slava, germanica e scandinava ma anche ungheresi e olandesi); in altre università (come in quella di Bologna o in quella di Praga) vennero inserite perfino le *nazionalità minori* come la *nationes* di Borgogna e quella provenzale o le *nationes* di Baviera o di Sassonia (future «*nazioni senza Stato*»). Come si nota, così come per la concezione romana, anche nella concezione medievale, l'idea di nazione esulava completamente l'aspetto politico. La lingua, i tratti etnici, gli elementi culturali – nonostante l'assimilazione del termine *natio* a quello di *gens* operato da Guglielmo d'Ockham nel XIV secolo e duecento anni prima da Giovanni di Salisbury – non furono assunti come pregiudizi o discriminanti primarie, né, soprattutto, assunsero significati politici ma solo distinzioni strutturali e funzionali alla provenienza di un determinato gruppo. Vedi E. TUCCARI, *La nazione*, cit., p. 68 ss.

⁶⁸ Come è stato opportunamente messo in rilievo da A. ZANERINO, *Il pensiero politico dall'umanesimo all'illuminismo*, Napoli 1991, p. 366, «il simbolismo della volontà generale», prospettato da Rousseau, venne «ben congegnato per valorizzare l'idea di nazione come comunità etica e politica dotata di un patrimonio di ideali condivisi e accomunata in uno stesso destino». Sulle vicende storiche E. TUCCARI, *La nazione*, cit., p. 80 ss.

Pur impregnato di ideali cosmopoliti, lo Stato liberale rifletterà ampiamente la composizione e gli interessi delle classi sociali superiori – il suffragio elettorale era, infatti, limitato ai soli adulti maschi proprietari o, comunque, godenti di determinate caratteristiche censuali – e tale situazione (di privilegio per pochi e di esclusione per molti) condurrà alla messa in moto di un processo parallelo di sviluppo della partecipazione politica e dell'esigenza di rappresentanza delle grandi masse popolari, fino ad allora escluse e affacciate sulla scena politica per effetto della mobilitazione sociale (migrazione, immigrazione, scolarizzazione, urbanizzazione) e dall'irrompere della Rivoluzione industriale (XVIII-XIX sec.), che costituirà un episodio chiave nell'evoluzione storica dell'idea di rappresentanza⁹.

Infatti, il passaggio dallo Stato liberale dell'Ottocento al moderno Stato liberal-democratico ha, di fatto, comportato la nascita dei moderni partiti di massa, a discapito dei partiti dei notabili, e la concomitante entrata sulla scena politica di gruppi di interesse organizzati (sindacati, associazioni, *lobbies*, etc.), tra cui anche quelli a base etnica o regionalista – a loro volta contribuenti al progressivo affermarsi del modello del *Welfare State* e dei diritti sociali – i quali modificarono radicalmente il rapporto tra Stato-Governo-società e il legame tra rappresentati/rappresentanti¹⁰: nei moderni Stati democratici, attraverso le elezioni, il popolo – progressivamente partecipa alle scelte elettorali grazie alla graduale estensione del diritto di voto, fino al giungere del suffragio universale con la partecipazione delle donne e, in alcuni Paesi (come gli Stati Uniti), delle minoranze etniche e di colore (cosiddette minoranze di razza) – non sceglie come nello Stato liberale ottocentesco solo i suoi rappresentanti migliori, ma esprime anche una volontà popolare introiettata su opinioni politiche e interessi sociali diversificanti e diversificati nei vari

⁹ Infatti, nel modello dello *Stato liberale agnostico*, la cittadinanza riflette l'unitarietà nazionale e, di conseguenza, viene negata la creazione di partiti di stampo etnico (anche se non mancano eccezioni, spesso mascherate, come i partiti politici regionalisti portatori delle istanze minoritarie come, ad esempio, avviene in Francia) ovvero l'implementazione di specifiche tecniche di protezione giuridica poste a favore dei gruppi minoritari, in quanto l'ordinamento non riconosce l'esistenza di formazioni etnonazionali diverse, ben bastando, a loro favore, il generico richiamo al principio di eguaglianza e di parità tra tutti i cittadini. In sostanza, il modello di riferimento non nega i diritti individuali dei membri appartenenti a minoranze, in quanto ne riconosce il principio di eguaglianza in senso formale, tuttavia ne disconosce quello in senso sostanziale, e pertanto non ammette forme di rappresentanza specifiche o l'estrinsecazione dei diritti linguistici: in questo caso il particolare è prevaricato dal generale.

¹⁰ Su tale evoluzione si veda, almeno, lo scritto di G. POGGI, *La vicenda dello Stato moderno*, Bologna 1978, in particolare p. 171 ss. e *ivi* importanti rimandi bibliografici.

movimenti di raccolta, che le politiche di Governo devono (in qualche modo) perseguire⁴¹.

Con ciò, tuttavia, non si vuole dire che, oggigiorno, la rappresentanza politica dei moderni Stati liberal-democratici sia il riflesso di una mera "rappresentanza di interessi" (privatistici) tipica, invece, dell'età medievale, in quanto i rappresentanti sono chiamati a perseguire interessi generali e non particolaristici, né tantomeno si vogliono richiamare le teorie della "rappresentanza a specchio", che auspicano che ogni Parlamento dovrebbe costituire un modello in scala, una fotografia o uno specchio, appunto, in grado di riflettere a livello politico istituzionale la natura composita della società⁴², bensì, come debba essere concepita la rappresentanza politica delle minoranze etniche in senso moderno: da un lato come un meccanismo attraverso il quale i vari partiti politici (e tra questi anche quelli etnonazionali o regionalisti) intervengono nel processo decisionale e nel controllo della gestione pubblica⁴³, mediante correttivi al generale principio maggioritario; dall'altro come un meccanismo che da voce e personalità, nonché specifiche garanzie, a concetti astratti ed ereditati dalla tradizione nazionalista, quali "popolo" e "nazione", detentori della sovranità, e ai vari gruppi (e tra queste le minoranze etnonazionali) di cui una società è composta. Infatti, il pluralismo non indica particolarismo, bensì l'esistenza di più orientamenti e valori presenti nella società, che non si manifestano nella mera rappresentanza politica *stricto sensu*, ma nel più ampio concetto di rappresentatività⁴⁴.

⁴¹ Si veda J. CARTER, *La giustificazione liberale dei diritti delle minoranze*, in *Filosofia e questioni pubbliche*, 1, 1995, pp. 130-138.

⁴² Cfr. in tal senso C. CASO VICO, *Pluralismo etnico e rappresentanza politica: spunti per una analisi comparata*, in *Diritto comparato ed europeo*, 11, 1999, pp. 609-627 e M. COITA, *Parlamenti e rappresentanza*, in G. PASQUINO (a cura di), *Manuale*, cit., pp. 281-327. In quest'ultimo caso — anche se in verità le regole specifiche volte a una rappresentanza politica delle minoranze si inquadrano in questo modello — il rischio irrefutabile sarebbe quello di favorire fenomeni di *disincantamento*, atti ad accentuare le diversità, le divisioni e le specifiche identità e a contrapporre in maniera conflittuale le une alle altre. Le soluzioni possono e vanno ricercate nei modelli statali che garantiscono — naturalmente in modi e forme diverse — garanzie giuridiche e forme di rappresentatività anche alle minoranze.

⁴³ Sul ruolo dei partiti in tal senso si veda P. SCHMITTER, *Modalità di mediazione degli interessi e mutamento sociale in Europa occidentale*, in *Il Mulino*, 25, 1976, pp. 889-916.

⁴⁴ Vedi, sul punto, le considerazioni espresse da A. PIZZORNO, *Il sistema pluralistico di rappresentanza*, cit., p. 351 ss.

Le problematiche teoriche inerenti la rappresentanza politica delle minoranze: le minoranze tra inclusione ed esclusione

3.1. Cittadinanza e appartenenza

Dopo questa rassegna, possiamo dunque tirare delle conclusioni in merito. Abbiamo notato, nelle varie riflessioni apportate sull'idea di nazione, come due elementi ricorrano frequentemente nelle dissertazioni dei massimi autori: il primo è che la nazione costituisce un agglomerato di persone comunemente unite da fattori eterogenei, quali la razza, la lingua, l'etnia, la religione, nonché da una medesima tradizione comune, da confini geografici ben determinati e da una comunanza di storia; il secondo elemento è che ogni singola nazione è figlia di un determinato processo storico i cui elementi agiscono in forme e modi alquanto differenti, essendo figlie dell'ideologie nazionaliste¹⁶.

¹⁶ Una particolare attenzione al problema è stata data da A.D. SMITH, *L'origine etnica delle nazioni*, Bologn. 1992, p. 3 ss., il quale, considerando le tesi sia del *nazionalismo globalista*, per il quale i nazionalismi non sono che relitti di un'epoca definitivamente tramontata, sia del *nazionalismo modernista*, per il quale le nazioni altro non sono che «inevitabili prodotti della modernità», ritiene tuttavia più veritiera la tesi del *nazionalismo perennista*, per la quale le nazioni e i nazionalismi sono entità perenni, primordiali, metafisiche e non prodotti meramente storici, ma costituenti la struttura della storia stessa. Smith vincola, pertanto, la storicità del fattore etnico al nazionalismo. In altre parole, l'A. pur riconoscendo ad alcuni fattori moderni, quali la stampa, lo sviluppo industriale, la nascita di un esercito nazionale e di un sistema d'istruzione pubblica, un ruolo decisivo allo sviluppo del nazionalismo, pone rilievo sul fatto che le nazioni moderne altro non sono che figlie di sé stesse ovvero le nazioni traggono origine dalla loro etnia. Differente, ma non poi così distante, è invece la posizione dello studioso anglosassone H. KOHN, *L'idea del nazionalismo*, Firenze 1975, il quale sostiene che le nazioni, pur avendo generalmente – ma non universalmente – una loro connotazione etnica, altro non sono che il risultato di una specifica ideologia politica (ovvero il nazionalismo) mirata ad una specifica azione politica (vale a dire lo Stato nazionale). Distanti dai pensieri sopracitati sono le teorie espresse dai teorici dello *strumentalismo costruttivista*, i quali, a differenza delle tesi del *nazionalismo modernista*, non riconoscono carattere di oggettività alla dimensione etnico-nazionale, ma considerano l'identità etnica, il senso nazionale e le azioni che da essa derivano esclusivamente come il prodotto della costruzione sociale e della manipolazione politica. Tra questi, una posizione molto originale è assunta dall'antropologo americano B. ANDERSON, *Comunità immaginate. Origine e diffusione dei nazionalismi*, Roma 1996, per il quale la nazione è «una comunità politica immaginata e immaginata come intrinsecamente insieme limitata e sovrana». «Immaginata»

All'*homo* di tale garanzia si pone il concetto di cittadinanza, che costituisce una nozione «strategica» e «centrale» nel campo della concezione liberale della democrazia¹⁶, e assume soprattutto una forte connotazione «politica»¹⁷. In questo senso, la nozione di cittadino – così come quella di popolo o quella ancora più empirica di nazione – è una concezione «convenzionale», nel senso che «è indissociabile dall'atto politico costitutivo della sfera dell'appartenenza»¹⁸. La nozione di cittadinanza non può, dunque, prescindere dall'appartenenza politica ad una comunità e in questo contesto sorge spontaneo domandarsi quale sia la comunità di appartenenza entro cui possono essere tracciati con esattezza i confini tra l'*inclusione* e l'*esclusione*¹⁹.

Storicamente, nelle *polis* greche, l'appartenenza alla comunità politica era strettamente collegata alla facoltà dell'esercizio politico. Solo i maschi adulti, nati nella *polis* potevano, infatti, sfregiarsi del titolo di cittadini, gli altri (le donne, i meticcî, gli schiavi, i fanciulli e in parte gli anziani), naturalmente con distinzioni a seconda delle Costituzioni di riferimento, ne venivano esclusi, anche se ciò non significava l'esclusione al godimento di determinati diritti, ma "solo" l'interdizione all'amministrazione del Governo della *polis*²⁰.

poiché non succederà mai che tutti i suoi membri si conoscano personalmente; «limitata», perché la nazione è sempre immaginata con dei confini, al di là dei quali vi sono necessariamente altre nazioni; «sovrana», perché il concetto si maturò nel periodo in cui il pensiero dei Lumi e le rivoluzioni distruggevano la legittimità dei regni dinastici e divini; infine «comunità» poiché, malgrado l'esistenza di disuguaglianze (economiche, sociali, culturali), la nazione è, comunque, concepita da un «profondo e orizzontale cameratismo» (ivi pp. 25-26). In altre parole, se l'identità etnica può, *sui generis*, essere considerata come un fenomeno elementare, un fatto tangibile e ben presente fin dalla genesi dell'umanità, la nazione, come espressione del nazionalismo, può invece essere solo il frutto di un immaginato collettivo.

¹⁶ Cfr. D. ZOLO, *La strategia della cittadinanza*, in ID., (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari 1995, pp. 3-46.

¹⁷ Cfr. V. MIRA, *Sulla nozione di cittadinanza*, in ID., (a cura di), *Il cittadino e lo Stato*, Milano 2002, pp. 13-36.

¹⁸ Cfr. V. MIRA, *Sulla nozione di cittadinanza*, cit., p. 15. Sul punto risulta significativo il pensiero del sociologo inglese T.H. MARSHALL, *Cittadinanza e classe sociale*, Torino 1976, p. 7, il quale definisce la cittadinanza come la «forma di eguaglianza umana fondamentale connessa con il concetto di piena appartenenza ad una comunità», dalla cui concezione discendono, nel tempo, una serie di diritti a favore dell'individuo.

¹⁹ In tal senso cfr. J. HABERMAS, *L'inclusione dell'altro*, Milano 2008. Questo dilemma, seppur con sfumature assai diverse, non sembra, di fatto, essere sconosciuto persino all'antica cultura greca. Lo stesso Aristotele, nella sua celebre opera *Politica*, lega ineluttabilmente il cittadino alla *polis*, affermando che la prima nozione è preliminare e necessaria alla seconda, la quale a sua volta la completa (III, 1275b). In tema si veda E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, Padova 1997, p. 64; L. BACCELLI, *Cittadinanza e appartenenza*, in D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza*, cit., pp. 129-165.

²⁰ Cfr. E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., p. 46 ss.

L'appartenenza, nella cultura greca, era dunque strettamente legata all'esercizio della funzione politica ovvero alla giurisdizione. Questo legame indissolubile tra appartenenza alla comunità e facoltà di esercizio politico sembra, invece, affievolirsi nella cultura e nel pensiero della città dei Cesari. Nell'antica Roma, infatti, il *civis* si dimensiona in una sfera prettamente giuridica e l'individuo, che beneficiava dello *status* di *civitalis*, veniva considerato come parte integrante del gruppo sociale, e come tale fruente di diritti di natura civile e (ma non necessariamente) anche di diritti politici esercitabili nelle diverse sedi dell'impero (dalla *Curia* alla *Centuria*, passando per la *Pretoria* fino alle *tribù*). Attraverso lo *status* di *civitalis*, l'individuo godeva della capacità giuridica ovvero di agire *ex iure Quiritium*, in cambio della soggezione alla *suprema lex* di Roma e all'*imperium* delle Magistrature: la *Constitutio Antoniniana* emanata dall'Imperatore Antonino Caracalla nel 212 d. C. elargì a tutti gli abitanti dell'Italia e ai sudditi delle Province romane il diritto di appellarsi alla legge di Roma, sulla base del principio *in orbe Romano qui sunt, ex constitutione imperatoris Antonini cives Romani effecti sunt*¹.

Con la caduta dell'Impero Romano, lo *status civitalis* venne frantumandosi e il concetto di cittadinanza assunse caratteristiche del tutto peculiari durante il periodo medievale, a causa anche delle molteplici entità che si vennero a costituire in quel periodo storico, basandosi essenzialmente sul diritto *ad personam* e sulla distinzione per ceti sociali (*nobiles*, *milites*, proprietari, mercanti, classi popolari). L'appartenenza era duplice: da un lato l'individuo, sulla base della religione, apparteneva alla comunità universale degli uomini, dall'altro l'individuo, sulla base del criterio territoriale, apparteneva ad una determinata comunità, di solito coincidente con quella comunale².

Fu solo in seguito allo scoppio della Rivoluzione francese del 1789 e alle elaborazioni teoriche degli ideali del giusnaturalismo, che il binomio appartenenza/comunità politica entrerà in perfetta simbiosi con l'idea di cittadinanza³. Secondo la concezione tipicamente giusnaturalista, il cittadino simboleggia l'elemento costitutivo dello Stato, che da questo viene riconosciuto come titolare dei diritti. A sua volta, lo Stato costituisce – secondo lo schema redatto da Jean Jacques Rousseau nel suo *Contrat Social*

¹ L'ordinamento giuridico di Roma, infatti, conosceva la distinzione tra *civis cum et sine suffragio*, che solo in tarda età imperiale modificherà con la coincidenza tra *civis romanus* e *subdectus imperii* ovvero con la concezione che tanto sarà cara al pensiero di Jean Bodin del cittadino suddito. Cfr. E. Grosso, *Le vie della cittadinanza*, cit., in modo particolare p. 94 ss.

² Cfr. A. MURA, *Antica nozione di cittadinanza*, cit., p. 19.

³ Si veda E. Grosso, *Le vie della cittadinanza*, cit., p. 187 ss.

(1762) – un'associazione, realizzata da uomini liberi e uguali, la cui aggregazione non è ad altro finalizzata che ad una migliore garanzia delle proprie libertà e dei propri interessi, quali la proprietà, la sicurezza, la libertà, la giustizia¹.

L'individuo diventerà, pertanto, cittadino con precisi obblighi e con altrettanti diritti che lo Stato dovrà garantire. Ma la novità rilevante della Rivoluzione francese fu quella di erigere – ciò che l'abate Emmanuel J. Sieyès definiva nel suo libello – il «Terzo Stato» ovvero il popolo a titolare universale della sovranità nazionale, rompendo, in questo modo, drasticamente con il particolarismo professato dalla Monarchia e dall'*Ancien Régime*. La *Dichiarazione francese dei diritti dell'uomo e del cittadino* del 26 agosto 1789 stabilì, infatti, che il *principio del potere costituente*, cioè il potere di stabilire la Costituzione, non appartenesse né al Sovrano (come nell'*Ancien Régime*) né tanto meno ai singoli individui (come nelle teorie elaborate da Rousseau), ma alla nazione ovvero al «Terzo Stato» cioè a tutti i *citoyens français*. È la Costituzione francese del 3 settembre 1791, che seguirà a quella parigina, preciserà, ineluttabilmente, l'unicità, l'indivisibilità, l'inalienabilità e l'imprescrittibilità della sovranità e la sua appartenenza alla nazione, ovvero alla *volontà generale* espressa dal popolo².

Alla luce di quanto detto, risulta con inequivocabile chiarezza la distinzione tra la cittadinanza giusnaturalista e quella antica: se nella *polis* greca, nel diritto romano o nelle città-Stato del Medioevo l'appartenenza a una determinata entità giuridica veniva intesa come mera partecipazione politica o militare e basata sullo *status sociale*, con la Rivoluzione dei Lumi, il concetto di nazione fu legato indelebilmente a quello di cittadinanza, costituendo da un lato la base teorica alla costruzione dei moderni Stati nazionali e dall'altro l'*hominis* che consentì di recuperare effettivamente, e

¹ «Trovare una forma di associazione che protegga e difenda con tutta la forza comune la persona e i beni di ciascun associato, mediante la quale ognuno unendosi a tutti non obbedisca, tuttavia, che a se stesso e resti libero come prima. Ecco il problema fondamentale di cui il contratto sociale dà la soluzione»: così si esprime Jean Jacques Rousseau nel *Contrat Social* (I, 6). Il singolo individuo, pertanto per Rousseau, trasferisce tramite il contratto alla società la propria libertà, ritrovandola pienamente nella garanzia e nel godimento dei diritti in quanto cittadino, anche se sul punto bisogna precisare come il Rousseau non possa essere considerato né il padre ideologico né neologico del Contratto sociale, ma solo il massimo esponente di una teoria che risale a Hugo de Groot col suo trattato *De iure belli ac pacis* (1625), teorizzata anche da John Locke nei suoi *Two Treatises of Government* (1690) e che ha visto, tra gli altri, in Vattel, Pufendorf e perfino in san Tommaso d'Aquino i principali teorici della "soggezione pattizia".

² Osservazioni in merito sono state fatte da F.W. BOCKENFORDI, *Diritto e secolarizzazione*, cit., p. 147 ss. Scriveva nel *Contrat Social*, Jean Jacques Rousseau: «nello Stato c'è un solo contratto: quello per cui ci si associa; e quello basta ad escludere ogni altro contratto. Non sarebbe possibile immaginare alcun contratto pubblico che non fosse una violazione del primo».

non solo ideologicamente, il senso di appartenenza allo Stato e, quindi, ad una comunità più ampia, che in Europa, all'indomani delle *Novantacinque Tesi* (1517) di Martin Lutero, si era andata progressivamente a perdere, venendo meno il *corpus christianum* della base (religiosa) dello Stato.

3.2. Cittadinanza politica e nazionalità

In verità, fino all'affermazione del *suffragio universale*, peraltro, la nazionalità era condizione necessaria alla cittadinanza, ma non sufficiente per il possesso dei diritti politici: ad esempio, nella Costituzione giacobina la cittadinanza attiva era rimessa solo ai cittadini maschi adulti paganti una determinata imposta prefissata dalla legge; nel Regno Unito la *legge sullo status del British Citizen* del 1870, distingue la cittadinanza tra *cittadinanza civile* e *cittadinanza politica*, stabilendo che la prima apparteneva a ogni individuo residente in Gran Bretagna e nelle Colonie dell'Impero (aldilà della nascita), mentre la seconda era rimessa ai soli individui maschi, che, oltre a godere di determinate caratteristiche censuali, fossero di origine britannica.

Quest'ultima legge, a ben vedere, richiama da vicino la fondamentale distinzione tra *cittadinanza politica* e *cittadinanza nazionale*. In altre lingue questi due concetti vengono identificati con termini ben delimitati: *citizenship versus nationality* in inglese, *citoyenneté versus nationalité* in francese; *Bürgerschaft versus Staatsangehörigkeit* in tedesco. Ora, tuttavia, una cosa è riferirsi alla *cittadinanza* (nel senso di *citizenship*, *citoyenneté*, *Bürgerschaft*) ovvero la piena appartenenza a una comunità politica correlata di diritti e doveri, un'altra cosa è, invece, evocare la nozione di *nazionalità* (nel senso di *nationality*, *nationalité*, *Staatsangehörigkeit*) ovvero l'appartenenza a uno Stato sulla base dell'*ethnòs*. Per comprendere i termini della questione, sembra opportuno richiamare la distinzione posta dal filosofo tedesco Jürgen Habermas tra la cittadinanza politica e l'identità nazionale di cui si accennava sopra: la prima indica l'appartenenza allo *Staatsbürgernation*, che trova la sua specifica identità «nella prassi [dei] cittadini che esercitano attivamente i loro diritti democratici di partecipazione e di comunicazione»; la seconda, invece, indica l'appartenenza a una comunità, che si svincola completamente «dall'appartenenza ad una comunità prepolitica, integrata in base ad una discendenza genetica, tradizioni condivise e linguaggio comune»⁶.

⁶ Cfr. J. HABERMAS, *Morale, diritto, politica*, Torino 1992, p. 109 ss.

Questa distinzione ci conduce necessariamente a porre una questione fondamentale per la comprensione del nostro oggetto di trattazione ovvero la rappresentanza politica delle minoranze: se la cittadinanza coincide con la nazionalità, allora – ci potremmo domandare – alle minoranze etnonazionali non spetterebbe alcun diritto politico e la cittadinanza (quando questa fosse concessa) sarebbe essenzialmente civile, essendo, i membri appartenenti a minoranze etnonazionali, individui di nazioni, viventi *all'interno* di una nazione ma *con* una nazionalità diversa organizzata in uno Stato sovrano?

I termini nazione (o nazionalità), popolo e minoranza, nel linguaggio comune, vengono tra loro utilizzati e interscambiati in maniera vicendevole, non spesso privi di combinazioni e sovrapposizioni tra loro, che rendono la loro stessa concettualizzazione indefinibile, praticamente priva di dogmi assoluti, ma la cui delimitazione, almeno nel campo delle scienze giuridiche, risulta pressoché inevitabile e necessaria a causa delle conseguenze non solo teoriche ma, soprattutto, pratiche che ne conseguono a seconda della fattispecie di riferimento. Nel linguaggio giuridico “popolo” e “nazione” sembrano quasi coincidere: ad esempio, nella comune espressione *«nel nome del popolo»* pronunciata all'inizio di ogni sentenza dall'autorità giudiziaria, sono inglobati tutti i cittadini, al di là della loro appartenenza etnica, delle loro convinzioni religiose e della loro lingua materna.

Se riprendiamo la distinzione fornita da Habermas, possiamo notare come la doppia concezione di cittadinanza coincida con la più classica dicotomia tra la *nazione culturale* – tipica del pensiero pangermanico prospettato da Johann G. Herder e, in seguito, ripresa dal nazionalismo panslavistico e da quello europeo orientale – e la *nazione politica* – tipica invece del pensiero liberale francese prospettato da Ernest Renan e ripresa dalla migliore tradizione Repubblicana italiana.

Un compromesso tra la teoria della nazione culturale, tipica della cultura germanica, e della nazione politica, tipica invece della cultura francese, è stata invece elaborata con estrema chiarezza dallo storico valdostano E. CHABOD, *L'idea di nazione*, Roma-Bari 1967, *ivi* p. 3 ss., p. 17 ss. e p. 61 ss., il quale sostiene come l'idea di nazione sia anzitutto un «fatto spirituale» ancorché una «entità politica» ovvero di uno «Stato alla Machiavelli». Prendendo spunto dalla teoria pangermanica e da quella francese dell'illuminismo, Chabod pone l'idea di nazione da un punto di vista *vichiano*: «dire senso di nazionalità, significa dire senso di individualità storica. Si giunge al principio di nazione in quanto si giunge ad affermare il principio di individualità, cioè ad affermare, contro tendenze generalizzatrici ed universalizzanti, il principio del particolare, del singolo». Tuttavia – continua Chabod – l'idea di nazione sarà coniugata nei primi anni del XIX secolo con il principio di nazionalità, che ne costituirà l'applicazione concreta in campo politico, ovvero tradotta in pratica il corollario teso a «trasformare la nazione *culturale* in nazione *territoriale*».

In quest'ultimo senso, dunque, la cittadinanza politica è intesa (da Habermas) come il passaggio fondamentale da un'organizzazione statale basata sulla mera appartenenza etnica, linguistica e culturale a un'organizzazione statale fondata sulla volontà dei suoi stessi elementi costitutivi e che trova nel rispetto della legge e delle regole istituzionali la coesione dei cittadini, al di là della loro origine etnica o nazionale. Con ciò – per rispondere alla domanda posta sopra – non si vuole dire che l'esercizio dei diritti politici spetterebbe a chiunque condivide gli ideali politici di uno Stato; bensì si vuole sostenere come la premessa posta all'inizio di questo capitolo – ovvero l'appartenenza come confine tra esclusione e inclusione e come presupposto alla partecipazione politica assuma una veste ben delimitata secondo il modello di cittadinanza di riferimento e ciò perché non sempre il *demos* coincide con l'*ethnos*²⁸.

Ora, come rileva Ernest Wolfgang Böckenförde – prendendo spunto dal pensiero di Franz Schnabel, che riconduceva le due concezioni di nazione, quella francese e quella tedesca, alla distinzione fra i popoli e le nazioni prive di Stato (come nei casi della Germania, dei popoli della *Mitteluropa* e dei Paesi europei dell'Est) e quelli che si formano al contrario su uno Stato già esistente (come la Francia e, in un certo senso, gli Stati Uniti) – se la nascente autocoscienza politica che sostenne lo sviluppo delle nazioni non si poté formare sullo Stato già esistente, essa si sarebbe dovuta orientare necessariamente su criteri naturali pre-statali, quali la lingua, la comunanza culturale, l'origine etnica²⁹.

Pertanto ciò che evolve un gruppo umano ad avere una propria coscienza nazionale non risiede esclusivamente nel fatto di possedere o

²⁸ Sul fatto che l'acquisizione del diritto di cittadinanza e il principio di eguaglianza concorrano a configurare il diritto alla partecipazione delle scelte politiche di una comunità si vedano le preziose considerazioni apportate nello scritto di E. LANCHESTER, *Voto (diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XI/1, Milano 1993, pp. 1107-1333. Si tenga presente che, pur essendo la cittadinanza un requisito fondamentale e pressoché generale, essendo contemplato in ogni ordinamento, circa l'acquisizione dei diritti politici elettorali attivi e passivi, alcuni ordinamenti richiedono ulteriori requisiti per l'acquisizione dell'esercizio della funzione elettorale: così, ad esempio, in Trentino Alto Adige, lo Statuto regionale dispone che per l'esercizio del diritto elettorale attivo nella Provincia autonoma di Bolzano è necessario godere del requisito della residenza sul suolo regionale per un periodo ininterrotto di quattro anni, mentre per lo stesso diritto nella Provincia autonoma di Trento tale periodo di residenza si riduce ad un solo anno (art. 25). La medesima disposizione statutaria stabilisce inoltre che l'elettore, che abbia maturato un periodo di residenza ininterrotto per un quadriennio nella Regione, è iscritto, ai fini delle elezioni dei Consigli provinciali, nelle liste elettorali del Comune di residenza ove abbia maturato il maggior periodo di residenza, oppure, nel caso di periodi di pari durata, nel Comune di ultima residenza.

²⁹ E.W. BOECKENFORD, *Diritto e secolarizzazione*, cit., pp. 138-139 che cita Popera *Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert* di Franz Schnabel nelle bozze di stampa del 1941.

meno determinate caratteristiche linguistiche, etniche, o una certa comunanza di religione o nella mera appartenenza ad un determinato apparato politico-statale o nel fine ultimo della creazione di questo: le combinazioni e le ragioni possono essere (e sono nell'espressione manifesta) alquanto differenti.

Detto in altre parole, è la nazione che determina le caratteristiche del suo essere, non il contrario. Si è nazione perché lo si vuole essere e non perché lo si è a priori; e lo si può essere senza possedere necessariamente le caratteristiche tipiche di una nazione etno-culturale (come, ad esempio, è il caso della Svizzera, composta dall'unione politica volontaria delle nazionalità di lingua francofona, germanofona, grigiona e italo-fona) oppure senza avere uno Stato proprio, perché impossibilitati, ad esempio, politicamente o militarmente (come il caso della nazione basca o di quella catalana, della nazione *quebecoise* o della nazione curda, della nazione corsa o di quella bretone, solo per citare alcuni esempi). In sostanza, se si assume il concetto della cittadinanza fondato sull'appartenenza politica si comprenderà, pertanto, come (anche) le minoranze nazionali debbano essere incluse nei processi decisionali e come i loro membri possano fruire, alla pari degli altri cittadini, dei medesimi diritti, in quanto cittadini del medesimo Stato, aldilà della propria origine, e come tali detentori della sovranità nazionale; nel caso contrario, la cittadinanza fondata sulla mera appartenenza etnica costituisce il presupposto all'esclusione di quella parte di popolazione diversa per caratteristiche etnonazionali e linguistiche al resto della componente etnonazionale maggioritaria dello Stato: in quest'ultima ipotesi le minoranze nazionali verrebbero qualificate alla stregua degli "stranieri" e alle problematiche legate a tale fattispecie⁶¹.

⁶¹ Vedi, in generale, sulla questione della cittadinanza europea e dei diritti politici degli stranieri E. GROSSO, *La titolarità del diritto di voto*, cit., in particolare p. 61 ss. Ancora importanti riflessioni su varie tematiche riguardanti gli stranieri si veda in L. MELICIA, *Lo straniero extracomunitario. Valori costituzionali e identità culturale*, in S. BARTOLE, N. OLIVETTI RASO, L. PEGORARO, *La tutela giuridica delle minoranze*, Padova 1998, pp. 189-224. Come è noto, la questione della concessione di diritti politici agli stranieri (cosiddetti *non-cittadini*), pur regolarmente residenti è alquanto controversa, specie in Europa in virtù anche del concetto di cittadinanza europea, e dibattuta sia in sede dottrinale sia in sede politica. Nella prassi – nonostante il Consiglio d'Europa abbia approvato una *Convenzione sulla partecipazione degli stranieri nella vita pubblica a livello locale* del 5 febbraio 1992, mirante a favorire l'integrazione degli stranieri nella comunità locale consentendogli di partecipare agli affari pubblici, e quindi, di esercitare i diritti politici in senso stretto (come ad esempio, il diritto di elettorato attivo e passivo) – sembra emergere, almeno nei Paesi europei più rappresentativi, una tendenza volta all'esclusione dei non cittadini. In Germania, il Tribunale federale, pronunciandosi in ragione di una *legge relativa alle elezioni dei municipi e delle circoscrizioni* dello Schleswig Holstein, in cui veniva attribuito il diritto di voto anche ad alcuni cittadini stranieri residenti nel territorio del

3.3. *Dall'ethnos escludente al demos includente*

Essere Stato non significa, quindi, essere nazione (in senso stretto); esser Stato non significa possedere solo una lingua, una cultura, o essere un popolo (nell'accezione fornita in precedenza). Essere Stato rivela in sé l'esigenza di andare oltre le differenze; significa superare il particolarismo o l'*attribuzione d'identità al genitivo*. Ciò non significa eliminare le particolarità o le differenze (*rectius* le diversità) secondo gli schemi più luminosi, tra contrasti laceranti, degli ideali illuministici-rivoluzionari. Essere Stato

Land, e su una legge attribuente il diritto di voto a tutti gli stranieri della città di Amburgo, di fronte ai sostenitori delle due opposte concezioni di popolo e di cittadinanza (in senso sostanziale e in senso formale), si è pronunciato nel senso che solo i cittadini nati in Germania o quelli naturalizzati sono assoggettati alle leggi federali in via definitiva e che solo ad essi può essere attribuita la qualifica di popolo, in quanto insieme di individui accomunati da un comune destino. Cfr. Trib. Fed. Germania, *sent.* 83/1990. Si veda, tra l'altro, la legge sulla cittadinanza del 1999 (e i successivi emendamenti) a commento della quale E. PALERMO, *La Germania verso lo stato nazionale multietnico? Commercio a prima lettura alla nuova legge tedesca sulla cittadinanza*, in *Rassegna parlamentare*, 4, 1999, pp. 853-872. Nel medesimo senso, seppur con sfumature diverse, si è pronunciato in Francia il Consiglio Costituzionale, in ragione della ratifica del *Trattato di Maastricht* del 1992, ratifica che ha, *inter alia*, comportato la modifica di alcune norme costituzionali in materia di diritto di voto. Il Consiglio Costituzionale francese ha sostenuto l'esercitabilità del diritto di voto nelle elezioni comunali ai cittadini di altri Stati dell'Unione Europea regolarmente residenti in Francia, con l'esclusione, tuttavia, per costoro della possibilità di esercitare le funzioni di Sindaco o assessore delegato e di partecipare alla designazione degli elettori per il Senato: questo orientamento del Consiglio Costituzionale francese è poi scaturito nella legge di revisione costituzionale del 1992 (l. 92/554, di cui si accennava, in cui fu inserito il nuovo titolo XV, in materia di diritti di voto (art. 88, c. 3). Cfr. Cons. Cost. Francia, *sent.* 92/38 del 9 aprile 1992, *sent.* 92-312 del 2 settembre 1992 e *sent.* 92-313 del 23 settembre 1992. G. SCOFFONI, *Uguaglianza costituzionale e antidiscriminazione in Francia*, in T. BOSAZZI, M. DUNNE (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, cit., pp. 201-210, sul punto p. 203. Per quanto riguarda il caso Italia, invece si deve tenere in considerazione il *decreto di attuazione alla direttiva dell'Unione Europea (dir. 94/80/CE) che stabilisce le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza* (decr. lgs. 197/1996), in cui i cittadini dell'Unione Europea, regolarmente residenti in Italia, possono esercitare il diritto di voto attivo (possono, infatti, essere eletti a membro del Consiglio e ad eventuale membro della Giunta) e passivo, iscrivendosi in una apposita lista elettorale del Comune di residenza. Le contraddizioni tra i tre orientamenti citati sono alquanto notevoli, ma almeno hanno il pregio di far comprendere come tale situazione si presenti in forme e con problematiche alquanto diverse da quella che invece regala la mancanza di capacità elettorale per ragioni inerenti l'incapacità civile o di indegnità morale, ovvero in ragione dell'esistenza di cause di ineleggibilità o di incompatibilità, dove il godimento dei diritti politici non è eluso a priori, bensì a posteriori. In altre parole, in questi casi, l'esistenza di tali requisiti negativi non pregiudica il possesso dei diritti politici a priori, come nel caso della mancanza di cittadinanza o nazionalità, bensì a posteriori: infatti, l'esistenza di uno stato di ineleggibilità produce un impedimento giuridico all'elezione, che rende nulla l'elezione stessa di un soggetto, mentre, l'esistenza di uno stato di incompatibilità produce la validità dell'elezione di un soggetto, ma rimette allo stesso l'onere di scelta sulla base del principio delle non cumulabilità contemporanea fra più mandati.

significa rispettare ogni particolarità nell'universalità. La nazione può essere una creazione storica e politica, ma al contempo lo Stato è una realtà storica e politica: lo Stato pertanto non si forma solo per legge o per necessità naturale, così come prospettato nel *Leviatano* (II, 17) da Thomas Hobbes; non è solo, per dirla parafrasando Jean Jacques Rousseau, un *Contratto sociale* (I, 6) né tanto meno, come vuole una certa interpretazione primordialistica – si allude al pensiero di Friedrich Meinecke prospettato nella sua celebre opera *Cosmopolitismo e Stato nazionale* (XII) –, è il frutto di un retaggio storico costruito sulla preesistenza di memorie di una nazione, che vive in uno «stato semivegetativo» per poi improvvisamente emergere grazie a chissà quale opera di ingegneria statale posta in essere da qualche ristretta *élite* politico-intellettuale. Essere Stato significa condividere – nella classica accezione dell'*Ethica* (IV, 18) di Spinoza – una stessa sorte, dove ognuno è chiamato a fare la sua parte. E in questo contesto le minoranze ne sono parte sostanziale.

Ecco perché una tutela giuridica dei gruppi minoritari non può prescindere da una corretta partecipazione delle persone appartenenti a questi gruppi o delle loro istituzioni rappresentative nelle opportune sedi decisionali. L'auspicio è che i singoli legislatori nazionali, anche sulla scia dei principi posti dai principali documenti internazionali ed europei volti in tal senso, offrano alle minoranze, che costituiscono un ideale comune per la cui realizzazione tutti i popoli e nazioni devono sforzarsi, degli strumenti di partecipazione attiva ai vari processi legislativi e istituzionali, tendenti non all'esclusione discriminante e frazionante delle varie identità, ma ad un'inclusione attiva, nel rispetto delle singole diversità, di tutti i gruppi entro quell'entità politica più ampia che è lo Stato con i suoi enti decentrati e in cui ogni cittadino, al di là della propria origine etnonazionale, linguistica o religiosa, ne è parte⁶¹.

⁶¹ Sul punto sembra laconico il pensiero del sociologo canadese W. KYMLICKA, *La cittadinanza multiculturale*, Bologna 1999, *ivi* p. 301 ss., il quale sostiene con fermezza che, all'interno delle società plurinazionali, il senso di appartenenza, in mancanza di una comune discendenza storica, nazionale, linguistica, religiosa e culturale, potrà essere elevato solo allorché l'identità nazionale di ogni componente venga sviluppata anziché ostacolata. In maniera analoga si esprime anche E.W. BÖCKENFORDT, *Diritto e secolarizzazione*, *cit.*, pp. 144-145.

PARTE II
QUESTIONI DI DIRITTO

the 1990s, the number of people in the world who are poor has increased by 500 million.

There are a number of reasons why the number of people in the world who are poor has increased. One of the main reasons is that the world's population has grown by 500 million in the last 20 years.

Another reason is that the world's economy has not grown fast enough to create enough jobs for all the people who are looking for work.

A third reason is that the world's resources are being used up too fast, and this is making it harder for people to live.

There are a number of things that we can do to help reduce the number of people in the world who are poor. One of the most important things is to create more jobs.

Another important thing is to protect the world's resources, so that we can all have enough to live on.

Finally, we need to help the people who are poor to get out of poverty. This means giving them the money and the skills that they need to start their own businesses.

There are a number of organizations that are working to help reduce the number of people in the world who are poor. One of the most well-known is the United Nations.

There are also a number of private organizations that are working to help reduce the number of people in the world who are poor. One of the most well-known is the Bill and Melinda Gates Foundation.

There are a number of things that we can do to help reduce the number of people in the world who are poor. One of the most important things is to create more jobs.

Another important thing is to protect the world's resources, so that we can all have enough to live on.

Finally, we need to help the people who are poor to get out of poverty. This means giving them the money and the skills that they need to start their own businesses.

There are a number of organizations that are working to help reduce the number of people in the world who are poor. One of the most well-known is the United Nations.

There are also a number of private organizations that are working to help reduce the number of people in the world who are poor. One of the most well-known is the Bill and Melinda Gates Foundation.

There are a number of things that we can do to help reduce the number of people in the world who are poor. One of the most important things is to create more jobs.

Another important thing is to protect the world's resources, so that we can all have enough to live on.

Finally, we need to help the people who are poor to get out of poverty. This means giving them the money and the skills that they need to start their own businesses.

There are a number of organizations that are working to help reduce the number of people in the world who are poor. One of the most well-known is the United Nations.

There are also a number of private organizations that are working to help reduce the number of people in the world who are poor. One of the most well-known is the Bill and Melinda Gates Foundation.

There are a number of things that we can do to help reduce the number of people in the world who are poor. One of the most important things is to create more jobs.

Another important thing is to protect the world's resources, so that we can all have enough to live on.

Finally, we need to help the people who are poor to get out of poverty. This means giving them the money and the skills that they need to start their own businesses.

There are a number of organizations that are working to help reduce the number of people in the world who are poor. One of the most well-known is the United Nations.

There are also a number of private organizations that are working to help reduce the number of people in the world who are poor. One of the most well-known is the Bill and Melinda Gates Foundation.

There are a number of things that we can do to help reduce the number of people in the world who are poor. One of the most important things is to create more jobs.

Another important thing is to protect the world's resources, so that we can all have enough to live on.

Finally, we need to help the people who are poor to get out of poverty. This means giving them the money and the skills that they need to start their own businesses.

There are a number of organizations that are working to help reduce the number of people in the world who are poor. One of the most well-known is the United Nations.

There are also a number of private organizations that are working to help reduce the number of people in the world who are poor. One of the most well-known is the Bill and Melinda Gates Foundation.

There are a number of things that we can do to help reduce the number of people in the world who are poor. One of the most important things is to create more jobs.

Another important thing is to protect the world's resources, so that we can all have enough to live on.

Finally, we need to help the people who are poor to get out of poverty. This means giving them the money and the skills that they need to start their own businesses.

There are a number of organizations that are working to help reduce the number of people in the world who are poor. One of the most well-known is the United Nations.

There are also a number of private organizations that are working to help reduce the number of people in the world who are poor. One of the most well-known is the Bill and Melinda Gates Foundation.

There are a number of things that we can do to help reduce the number of people in the world who are poor. One of the most important things is to create more jobs.

Another important thing is to protect the world's resources, so that we can all have enough to live on.

Finally, we need to help the people who are poor to get out of poverty. This means giving them the money and the skills that they need to start their own businesses.

There are a number of organizations that are working to help reduce the number of people in the world who are poor. One of the most well-known is the United Nations.

Gli strumenti della rappresentanza politica delle minoranze: L'autonomia territoriale e l'autonomia su base personale

4.1. *L'autogoverno delle minoranze: l'autonomia territoriale*

Nella prima parte di questo lavoro abbiamo notato come i rapporti tra maggioranze e minoranze si pongano al centro delle moderne teorie dello Stato democratico, costituendo una delicata e complessa problematica. L'importanza della partecipazione delle minoranze ai processi decisionali deve essere, infatti, intesa come elemento di condivisione e di unione tra i gruppi sociali insiti all'interno della società. In effetti, al di là delle tecniche giuridiche – che sarà comunque l'oggetto specifico di questo capitolo e dei prossimi – ciò che preme rilevare è come la presenza di alcuni meccanismi propensi alla democrazia partecipativa delle minoranze trovino il loro fondamento teorico essenzialmente nel principio in base al quale i membri delle minoranze etnonazionali devono partecipare, come insieme dei cittadini, alla definizione della volontà generale dello Stato¹.

Se si assume il fattore etnico-linguistico come fattore in grado di influire sulla scelta delle forme di organizzazione del potere politico, si comprenderà come le teorie e i modelli istituzionali fondati sul decentramento territoriale ovvero sull'autonomia territoriale – federalismo, regionalismo, provincialismo – abbiano finora fornito un approccio strutturale al problema, offrendo delle ipotetiche soluzioni sui rapporti tra le maggioranze e le minoranze permanenti e sulla rappresentanza politica di queste ultime e il loro coinvolgimento nel processo decisionale: molti ordinamenti giuridici, infatti, accanto alle generali previsioni di regimi linguistici

¹ Per un'introduzione alla questione specifica dei diritti delle minoranze etnonazionali e linguistiche in chiave comparata si veda: A. PIZZORUSSO, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Milano 1967, p. 3 ss.; E. PALICI DI SENE PRAT, *Intorno alle minoranze*, Torino 1992, p. 57 ss.; V. PIERGIGLI, *Lingue minoritarie ed identità culturali*, Milano 2001, p. 201 ss. e p. 300 ss.; infine, soprattutto, F. PALERMO, J. WOJCIK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova 2008. Ulteriori opere monografiche di approfondimento sono G. DAMIANI, *Il diritto delle minoranze tra individuo e comunità*, in *Quaderni di Biblos*, Palermo 1996; E. CIANCI, *L'etnonomaco europeo. Diritto, lingua ed identità minoritaria*, in *Quaderni di Biblos*, Palermo 2006.

particolari e alla peculiare articolazione territoriale su cui si basa lo Stato (e quindi l'organizzazione del potere), contemplano, forme di partecipazione diretta da parte di membri appartenenti a minoranze in seno agli organi politici-assembleari, volte da un lato a calmierare il conflitto etnico e dall'altro a rendere effettivo il principio pluralista, che – se ricollegato all'aspetto istituzionale – rappresenta una variabile importante della democrazia consociativa (*Proporzdemokratie*), la quale presuppone la partecipazione attiva (e non meramente passiva) di tutte le formazioni sociali, tra cui le minoranze, al processo di formazione delle politiche statali o sub territoriali¹. A tal proposito, così come specificato nel *rapporto esplicativo sulle raccomandazioni di Lund* del 1999, con il termine autogoverno si intende una misura di controllo da parte di una comunità su questioni che la riguardano: tale esercizio di potere non implica necessariamente una giurisdizione esclusiva, potendo comprendere anche incarichi amministrativi, gestione e specifiche giurisdizioni legislative e giudiziarie: in questo senso l'autogoverno si risolve in una forma di rappresentanza ovvero come esercizio del diritto di autodeterminazione².

¹ In sostanza la democrazia consociativa produce un'attenuazione della regola del principio maggioritario, comportando così una minore segmentazione della società. Su tale morfologia di democrazia si veda il fondamentale saggio di A. PAPPALARDO, *Le condizioni della democrazia consociativa. Una critica logica e empirica*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 9, 1979, pp. 367-446.

² La questione dell'*autogoverno* ovvero dell'*autonomia* costituisce uno degli aspetti di maggior interesse quando questa viene concessa per ragioni etniche, soprattutto se si considera che la relativa problematica si lega a uno dei principi più controversi in diritto ovvero il principio di autodeterminazione dei popoli. Generalmente, infatti, si tende ad associare il principio di autodeterminazione dei popoli al tema della secessione o dell'indipendenza di un determinato territorio contro un determinato potere (anche se illegittimo, comunque, *de facto*) sovrano, anche se, ad un'analisi più approfondita, la prerogativa all'autodeterminazione consta, come precisato dalla *Dichiarazione relativa ai principi di diritto internazionale sulle relazioni amichevoli e la cooperazione tra gli Stati conformemente alla Carta delle Nazioni Unite* del 24 ottobre 1970, nel diritto di uno Stato (e, quindi, del suo popolo) di scegliere liberamente il proprio regime politico, militare ed economico, senza sorta di limitazioni alla sfera della sovranità. In quest'ultimo senso l'autodeterminazione è ammissibile qualora al popolo sia impedita la realizzazione dell'*autodeterminazione interna*, vale a dire l'accesso a un Governo rappresentativo che tuteli le sue libertà fondamentali ovvero a quei gruppi etnici che si trovano in una situazione di soggezione e dipendenza politica, economica e giuridica, anche se non mancano a proposito opinioni discordanti sia in dottrina sia nella giurisprudenza costituzionale, come – con riferimento a quest'ultimo aspetto – quello della Corte Suprema del Canada che legittima – il riferimento è in relazione all'annosa questione del Quebec – la secessione ma in ragione del principio del *duty to negotiate*, ovvero quello discordante della Corte della Repubblica del Sud Africa, nonostante quell'ordinamento costituzionale proclami il diritto di secessione (art. 235). Di fronte a quest'ultima considerazione, possiamo delineare l'idea che una minoranza (così come un popolo) non deve necessariamente prefiggersi lo scopo di secedere territorialmente da uno Stato (sovrano in essere), ben potendo l'autodeterminazione riferirsi alla concessione di determinate forme di decentramento territoriale o, comunque, garantiste di un certo grado di autonomia (personale o funzionale), che permettano ai membri appartenenti alle minoranze di assumere un ruolo centrale e auto-

In questo senso devono essere concepite le tendenze verificatesi negli ultimi anni, soprattutto col fine di frenare gli accesi conflitti scaturenti dalle diverse componenti etniche di cui sono ricchi i paesi europei e non – in modo particolare si pensi al Belgio, con la questione delle Fiandre e della Vallonia, al Canada con il problema del Quebec, alla Spagna con i casi di Catalogna e dei Paesi Baschi, ma anche con il problema della Navarra, alla Gran Bretagna relativamente alla Scozia e al Galles (senza dimenticare la Cornovaglia) – e volte a favorire l'adozione di tecniche improntate sul decentramento territoriale, che sembrano costituire la soluzione più efficiente, all'interno degli Stati multinazionali, in quanto se da un lato affievoliscono la conflittualità tra le varie componenti, dall'altro mettono gli stessi enti federati o territoriali, espressione delle peculiarità locali, in grado di dover assumere maggiori responsabilità istituzionali e di provvedere in maniera diretta alle esigenze pratiche dei territori etnolinguistici.

Naturalmente il decentramento territoriale non avviene in maniera identica in tutti i sistemi statali europei ed extraeuropei.

Così, ad esempio, il modello dello Stato nazionale «a vocazione multinazionale»¹ non solo riconosce la presenza delle minoranze etniche, ma la tutela dei gruppi minoritari è elemento essenziale dell'ordinamento costituzionale, spesso valorizzato a livello locale. L'organizzazione statale, in questo specifico caso, ammette l'esistenza di partiti politici etnici o di forme di rappresentanza *ad hoc* e, quindi, una maggiore protezione delle istanze minoritarie. Esempi del genere si ritrovano, seppur con varianti,

nono nei vari processi di partecipazione politica e democratica. Come ricordato, l'aspirazione di un popolo – considerato minoranza – a separarsi territorialmente dallo Stato in cui è inglobato può avvenire *quodlibet* sembrerebbe ammissibile – qualora lo Stato centrale non garantisca il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali o violi ripetutamente il principio di non discriminazione e, conseguentemente, quello dell'eguaglianza, ovvero non garantisca la realizzazione del diritto all'auto-determinazione interna. Sembra, in questi termini, che la secessione sia un'ipotesi realizzabile anche a favore delle minoranze (ovvero, per adottare un linguaggio appropriato al principio in questione, dei *popoli minoritari*) residenti negli Stati europei fondati sulla democrazia rappresentativa, ma, soprattutto, seguendo tale *ratio juris*, il diritto di autodeterminazione sembra aprire un obbligo morale per tali Stati teso alla concessione di particolari forme di autonomia territoriale o comunque forme di autonomia su base personale, tese a rendere in maniera più tangibile la partecipazione dei membri delle minoranze ai problemi socio-politici e culturali strettamente ammessi al territorio etnico: in quest'ultimo senso l'autonomia costituisce una valida alternativa alla secessione. In generale sull'argomento vedi G. ARANGIO RUZZI, *Autodeterminazione (diritto dei popoli allo)*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. IV, Roma 1988, pp. 113 e I. LATTANZI, *Autodeterminazione dei popoli*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. II, Torino 1987, pp. 4-27.

¹Tale modello di Stato così come quelli che successivamente sono evocati nel presente lavoro sono stati elaborati da R. TONIETTI, *Minoranze e minoranze*, cit. p. 292 ss.

negli ordinamenti di Austria, Spagna e Italia, ma anche in Croazia, in Russia, in Ungheria e in Slovenia.

Allo stesso modo, il modello Stato «multinazionale paritario» considera tutti i gruppi etnici o nazionali in maniera paritaria, indipendentemente dai rapporti numerici tra gli stessi, sia nella struttura organizzativa del potere pubblico sia nell'assetto della divisione territoriale del potere, favorendo, attraverso la previsione di specifiche norme, una partecipazione diretta da parte degli enti federati, regionali o provinciali autonomi, in modo particolare nei procedimenti di revisione costituzionale, ovvero delle rispettive popolazioni negli affari locali.

4.2. Partecipazione ai procedimenti di revisione costituzionale da parte degli enti decentrati

Con riferimento alla prima delle ipotesi suddette risultano interessanti gli ordinamenti giuridici della Svizzera e del Canada¹.

Relativamente al caso svizzero, l'ordinamento federale permette di ponderare la tradizionale forma di autogoverno delle comunità locali e il rispetto delle varie componenti etniche del Paese con un perfetto equilibrio di governabilità: in questi termini, la Costituzione elvetica dispone che il procedimento di revisione costituzionale si concluda con l'accettazione da parte della maggioranza dei cittadini, attraverso l'istituto del *referendum*, e della maggioranza dei Cantoni. Si tratta in sostanza di un correttivo al principio maggioritario, che ne viene aggravato (artt. 121-123). Tale procedura, infatti, impedisce ai cinque grandi Cantoni della Confederazione, di controllare il meccanismo della revisione costituzionale, in modo tale che gli altri cantoni (con le relative minoranze maggioranze linguistiche a livello cantonale) possano svolgere «un ruolo decisivo» in una delle più alte manifestazioni dell'«incontro tra politica e diritto»².

In Canada, invece, tale strategia trova le sue origini storiche nello *Statute di Westminster* del 1931, che stabiliva che ogni revisione apportata al citato *British North America Act* del 1867 (vale a dire la Costituzione

¹ Sempre R. TONIVETI, *Minoranze e minoranze*, cit., p. 292 ss.

² Vedi T. GROPPI, *Federalismo e costituzione: la revisione costituzionale negli Stati federali*, Milano 2001, p. 107 ss.

³ Cfr. C. CASONATO, *La tutela delle minoranze*, cit., p. 29 ss. *Idem* si veda il contributo di G. MALIVERNI, *La autonomia territoriale in Svizzera*, in A. D'ATENA, *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano 1994, pp. 306-328, specialmente p. 312 ss. e p. 319.

canadese *in illo tempore*) fosse di competenza del Parlamento britannico: questa soluzione permise di trovare un accordo fra i delegati delle varie nazionalità del Canada, sulla base della «teoria dei due popoli fondatori». L'attuale *British North America Act* del 1949 e il *Constitution Act* del 1982 rimettono il procedimento di revisione costituzionale ad una particolare procedura che investe anche le province canadesi. In via generale, secondo il *Constitution Act* del 1982, la Costituzione del Canada è modificabile con le deliberazioni del Parlamento federale (Senato e Camera dei Comuni), nonché dai legislativi di almeno 2/3 delle province rappresentanti almeno il 50% della popolazione complessiva (art. 38, All. 1). Tuttavia, se la modifica riguarda «materie superprotette», tra le quali l'uso delle due lingue ufficiali (vale a dire l'inglese e il francese della minoranza *quebecoise*) è necessaria la deliberazione sia delle due Camere federali che di tutte le province (art. 41); infine, se le modifiche riguardano solo una certa Provincia, è sufficiente l'accordo tra il Parlamento federale e il legislativo della Provincia interessata (art. 45). Quest'ultima disposizione è piuttosto importante, specialmente per quanto concerne la Provincia francofona del Quebec, la quale, grazie alle *Constitutional guarantees*, ha potuto da un lato mantenere un regime di *Civil Law* del tutto differente rispetto all'ordinamento di *Common Law* del resto del Paese, e, dall'altro tutelare gli aspetti caratteristici propri della minoranza di lingua francese³.

4.3. Utilizzo degli strumenti della democrazia diretta

Per quanto concerne invece l'utilizzo delle pratiche della democrazia diretta, nonostante qualcuno ipotizzi addirittura l'incompatibilità tra questa e la democrazia rappresentativa, differenti sono gli istituti previsti dagli ordinamenti contemporanei e perlopiù adottati a livello strettamente loca-

³ Vedi su alcuni aspetti della contrapposizione tra le minoranze francofone e anglofone del Canada le considerazioni di V. PIERGIGLI, *Lingue minoritarie*, cit., p. 263 ss.; e sempre, della stessa V. PIERGIGLI, *Minoranza anglofona in Quebec versus minoranze francofone del Rest of Canada*, in *Amministrare*, 1-2, 2002, pp. 229-250, nonché S. MANCINI, *Minoranze autoctone e Stato. Tra composizione dei conflitti e secessione*, Milano 1986, p. 91 ss. Inoltre non mancano tendenze fondate sul principio personalistico su cui si veda E. CECCHERINI, *Diritti individuali v. diritti comunitari: l'esperienza del Canada*, in S. GAMBINO, C. AMIRANTE (a cura di), *Il Canada: un laboratorio costituzionale. federalismo, diritto e corti*, Padova 2000, pp. 271-305.

⁴ Vedi in materia A. SCERBO, *La Costituzione canadese tra principio federale, potere di revisione e spinte alla disgregazione*, in S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO (a cura di), *La revisione costituzionale e i suoi limiti*, Milano 2007, pp. 851-869.

le, quali l'istituto dell'assemblea popolare¹⁰, del *referendum* costituzionale¹¹ o legislativo¹²; tra questi, risulta alquanto interessante lo strumento della revoca degli eletti, che consta di una tecnica giuridica che permette di revocare la nomina di un eletto ovvero di un intero Consiglio da parte dei cittadini. Esempi del primo tipo si riscontrano in alcuni Stati membri degli Stati Uniti, dove l'istituto del cosiddetto *recall* (ovvero il richiamo individuale) è stato previsto dapprima in alcune carte cittadine¹³ ovvero in alcuni testi legislativi¹⁴. Relativamente alla seconda tipologia, la revoca collettiva trova applicazione in Svizzera, nonostante ne fosse stata sospesa l'applicazione durante il periodo della Restaurazione. L'istituto dell'*abberufungsgrecht* o della *révocation* ha come destinatario l'organo parlamentare e, a differenza del *recall* nordamericano, non può avere come destinatari i singoli eletti¹⁵.

¹⁰ L'istituto dell'assemblea popolare – che costituisce un'applicazione moderna dell'istituto tipico della democrazia degli antichi, vale a dire quello fondato sul modello dell'ecclēsia delle città-stato greche (in modo particolare di quello adottato ad Atene intorno il V-VI secolo a.C.), laddove le decisioni prese dall'Assemblea dei cittadini venivano rese esecutive da un Consiglio dei cinquecento (in cui i membri erano eletti o sorteggiati a turno) – si realizza in alcuni Cantoni della Svizzera, in particolare in quello di Obvaldo e di Nidvaldo e in quello di Glarona, ove il *Landsgemeinde* (ovvero l'organo di vertice del potere esecutivo) è titolare delle più importanti competenze legislative ed elettorali, ma anche esecutive, dato che dinanzi all'incertezza del Governo popolare, prevale la discrezionalità del Landammano. Ulteriori esempi si verificano in qualche città o contea degli Stati Uniti.

¹¹ Questa tipologia di democrazia diretta nasce storicamente nelle ex colonie del Nord America (la prima Costituzione ad essere approvata dal popolo è quella del Massachusetts nel 1780) diffondendosi poi nella Francia rivoluzionaria (le Costituzioni del 1793 e del 1795 rappresentano l'epilogo dei "moti" americani) e nella moderata Svizzera (con l'approvazione popolare nella Costituzione del 1802). Attualmente tale istituto, che ha per oggetto la modificazione parziale ovvero l'integrazione della Costituzione, si rinviene, tra le altre, nelle carte costituzionali di Australia (art. 128), in quella dell'Islanda, con specifico riferimento ai rapporti tra Stato e Chiesa luterana (art. 79, c. 2), in Spagna (art. 167, c. 3), in Svizzera (art. 121) e in Svezia (sez. VIII, art. 15, c. 3).

¹² Questa tipologia è invece presente, ad esempio, nelle Carte costituzionali di Italia (art. 75), Lettonia (art. 72), Estonia (art. 65) e Croazia (art. 87).

¹³ Quali, ad esempio, la *Los Angeles Charter* del 1903 e la *Seattle Charter* del 1906, trovando poi consacrazione nella Costituzione dell'Oregon del 1908 e in numerose carte costituzionali, quali, ad esempio, la Costituzione dell'Arizona del 1912 che lo applica ad ogni funzionario nominato od elettivo dello Stato, anche se, a proposito, la Costituzione in questione fissa un *quorum* elevato per la richiesta di revoca, vale a dire 1/4 dei voti espressi per eleggere il titolare dell'ufficio che si vuole revocare (art. VIII).

¹⁴ Come si rinviene con la *legge dello Stato del Montana* del 1977.

¹⁵ Alcune costituzioni cantionali, come quelle di Berna del 1993 (art. 57), di Uri del 1984 (art. 27, c. 2), di Sciaffusa del 2002 (artt. 44 e 69) e di Turgovia del 1987 (art. 25) prevedono accanto alla *révocation* dell'organo parlamentare anche il richiamo governativo. Relativamente alle procedure la Costituzione cantonale di Lucerna del 2007 prevede che l'*abberufung* del Gran Consiglio è deliberata dal corpo elettorale a maggioranza assoluta, su richiesta di cinquemila elettori; in caso di voto favorevole alla revoca, si fa ricorso a nuove elezioni, ma il nuovo Gran Consiglio ha un mandato

4.4. Problematiche inerenti il decentramento territoriale

Ciò nonostante, il ricorso al principio territoriale può dar luogo a trattamenti discriminatori ove si rivengano su determinati territori gruppi minoritari poco consistenti da un punto di vista numerico e debolmente protetti per ragioni storiche o politiche oltre che culturali e sociali e, di conseguenza, il verificarsi di una tale situazione potrebbe paradossalmente limitare anche i diritti linguistici e le garanzie alla tutela minoritaria in generale.

Con riferimento a quest'ultimo punto si può richiamare il caso del Canada con riguardo ai rapporti tra la Federazione, il Quebec e le altre province canadesi, particolarmente per la salvaguardia della lingua francese e quindi della componente (minoritaria) francofona dello Stato, ma che nella Provincia del Quebec risulta maggioritaria rispetto alla componente anglofona. Particolari problematiche sono infatti sorte con riferimento alla *Carta della lingua francese* del 1977 circa alcune presunte violazioni apportate dal documento in questione: sul punto la Corte Suprema del Canada veniva chiamata a pronunciarsi sull'incostituzionalità della *Carta dei diritti e delle libertà* del 1982, laddove limitava i diritti linguistici della minoranza anglofona della Provincia del Quebec, e, nel celeberrimo caso *Procureur général du Québec c. Québec Protestant School Boards* del 1984, dichiarava l'incostituzionalità di quegli articoli contenuti nella *Carta della lingua francese* del 1977, comunemente noti come "*clausola Québec*" (artt. 72-73), a vantaggio invece della cosiddetta "*clausola Canada*", che contempla il diritto delle minoranze (quindi anche di quella francofona) di ricevere l'insegnamento nella propria lingua materna (art. 23), nonché ogni servizio in materia¹⁶. Al Quebec sono attribuite tutte quelle competenze, generalmen-

pari a quello residuo del Gran Consiglio revocato (artt. 44-50); la Costituzione del Cantone di Ticino del 1997 prevede per la revoca che tale proposta debba essere presentata da quindicimila elettori (art. 44); infine, la Costituzione cantonale di Berna del 1993 consente a trentamila cittadini di richiedere il rinnovo totale anticipato sia del Gran Consiglio sia del Consiglio di Governo; la proposta viene sottoposta a votazione popolare entro tre mesi e se l'esito è positivo si procede a nuove elezioni (art. 57). In dottrina, per opportuni approfondimenti, vedi M. OLIVETTI, *Il recall e i minori Statuti regionali*, in AA.VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, Milano 2001, pp. 355-378.

¹⁶ La problematica di cui si discorre ha origini storiche assai lontane; infatti il dualismo linguistico introdotto con il *British North America Act* del 1867 a livello federale e teso a salvaguardare le due componenti etniche venne immediatamente meno a livello provinciale: nell'Ontario, all'indomani del cosiddetto *regolamento XI II* del 1912, si diede avvio alla rimozione delle scuole francesi, che erano sopravvissute nonostante la Provincia fosse stata esentata dall'adottare le norme in materia linguistica previste dal *British North America Act* del 1867. Pertanto, l'uso del francese venne limitato alla sola Provincia del Quebec, alimentando duri scontri tra le due componenti della Provincia,

te, attribuite alle altre Province, vale a dire il settore dell'istruzione e la disciplina sull'uso della lingua, nel rispetto (però) dei parametri suddetti e in ragione della doppia competenza: per la Corte, pur essendo la lingua francese, lingua ufficiale e maggioritaria del Quebec, ciò non toglie che i diritti delle minoranze anglofone debbano essere rispettati¹⁷. È bene osservare che la giurisprudenza della Corte Suprema del Canada si è posta non soltanto con riguardo alla questione *quebecoise* (e quindi con riferimento alla componente anglofona) ma anche con riferimento alla minoranza francofona del *rest of Canada*¹⁸.

soprattutto, quando il Governo federale approvò la *legge sulle lingue ufficiali* del 1969 (oggi abrogata), che pur introduceva il bilinguismo anche nei servizi amministrativi, estendendo, tra l'altro, la legislazione bilingue altresì alla Provincia del New Brunswick/Nouveau Brunswick, la quale al momento della sua incorporazione alla Federazione canadese venne elusa dall'applicazione del disposto costituzionale in materia di bilinguismo (art. 133) proclamato dal *British North America Act* del 1867, e ciò nonostante una cospicua presenza di cittadini di lingua francese su quel territorio. Questa situazione diede avvio alla cosiddetta *révolution tranquille*, con la quale il Governo *quebecoise*, ritenendo la legge federale pericolosa alla sopravvivenza della lingua francese all'interno della Provincia del Quebec (in quanto la *ratio iuris* non era tanto incentrata a salvaguardare il francese bensì la minoranza anglofona della Provincia in questione), approvò la *Carta della lingua francese* del 1977, che proclamava un regime monolingua all'interno della Provincia canadese. Per ovviare a tali problematiche, il legislatore federale proclamò la *Carta dei diritti e delle libertà* del 1982, in cui si riconosceva la parità linguistica tra l'inglese e il francese (art. 23), e attraverso cui il legislatore federale consacrava in maniera formale il bilinguismo istituzionale realizzato a partire dal 1867.

Diverse sono le normative in tal senso: la *legge sulla salute e sui servizi sociali* del 1986 (l. 142/1986) stabilisce il diritto degli anglo quebecchesi di ricevere i relativi servizi in lingua materna (artt. 2, 15, c. 7 e c. 125); la *legge che modifica la Carta della lingua francese* (l. 86/1986) dispone l'uso della lingua inglese nella pubblicazione e redazione degli atti legislativi e regolamentari, il diritto di ricevere nella madrelingua i servizi sociali e sanitari ed il corrispondente obbligo del bilinguismo per gli organismi preposti alle relative prestazioni nonché la facoltà di usare l'inglese nelle affissioni pubbliche e nella pubblicità commerciale. Cfr. L. DOMENICHELLI, *Le garanzie costituzionali per i gruppi linguistici: Belgio e Canada a confronto*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 6, 1998, pp. 1129-1171, *ivi* p. 1152 ss.

° In modo particolare, la giurisprudenza della Corte Suprema si è rivelata fruttuosa soprattutto nella Provincia dello Saskatchewan ove la politica linguistica è stata caratterizzata da una forte tendenza all'assimilazionismo della componente francofona. A tale riguardo, all'indomani del celeberrimo caso *Meiorin c. The Attorney General for Saskatchewan* del 1998, la Corte Suprema del Canada, accogliendo le istanze del ricorrente che lamentava di essere stato privato del suo diritto a difendersi in lingua madre, all'indomani del suo arresto per eccesso di velocità, ha dichiarato la validità dell'*Atto dei Territori del Nord-Ovest* del 1877 (territori di cui faceva parte la Provincia in questione *in illo tempore*), che stabiliva il diritto di ogni persona ad usare la lingua inglese o francese nei dibattiti dell'Assemblea legislativa dei Territori suddetti e nei procedimenti dinanzi ai tribunali, nonché la garanzia all'uso di entrambe le lingue per la redazione del verbale dell'Assemblea (art. 110), affermando la non abrogazione dell'atto in questione. Tale sentenza ebbe il pregio quindi di accelerare una politica tesa quantomeno al rispetto dei diritti quesiti dei francofoni e di quelli scaturenti anche dalla legislazione federale. La *legge sulle lingue* del 1988 ha difatti stabilito il diritto di ogni individuo di utilizzare la lingua francese dinanzi ai giudici dello Saskatchewan e precisamente dinanzi alla Corte d'Appello, al Tribunale provinciale, alla Corte del *Queen's Bench*, al Tribunale di successione, alla Corte di sicurezza stradale, al Tribunale della famiglia (art. 11). La legge in questione garantisce poi il diritto di fare uso del francese nei dibattiti

4.5. *L'autonomia su base personale (o federalismo corporativo)*

La soluzione territoriale, nelle sue diverse applicazioni, non è l'unica esercitata, nonostante questa presenti soluzioni più pratiche all'autoctonia dei gruppi minoritari. A livello pratico, infatti, accanto al criterio territoriale – tradizionalmente tipico delle democrazie di stampo liberale e occidentale – si affianca anche la soluzione improntata sul criterio personale, la cui adozione è frequente nei Paesi dell'Europa centrale ed orientale¹⁹.

irti dell'assemblea legislativa della Provincia (art. 12), mentre con riferimento all'istruzione, l'insegnamento pubblico, ai sensi della *Carta dei diritti e delle libertà* del 1982 (art. 23), è garantito solo in inglese, ma la *legge sull'educazione* del 1995 consente, ove ci sono i "numeri", la possibilità di garantire scuole in lingua francese (art. 2). A tale riguardo la legge in questione stabilisce che qualsiasi persona di almeno sei anni, ma di età inferiore ai venti anni, il cui padre o madre è appartenente a una minoranza linguistica ha il diritto di frequentare la scuola francese nella Regione francese, dove il padre o la madre e il tutore risiede (art. 143, c. 1, lett. a). In verità le norme in questione sono molto labili ma, comunque, garantiscono una protezione minima ai membri francofoni.

Va, comunque, ricordato come il legame con un territorio agevoli le pratiche di tutela delle minoranze. Ciò è quanto emerge dalla *Carta europea delle lingue regionali e minoritarie* del 29 giugno 1992, che circoscrive il proprio ambito di applicazione alle lingue praticate tradizionalmente su un territorio da gruppi numericamente inferiori al resto della popolazione (art. 1). Accanto alle due forme di autonomia descritte se ne affianca una terza di tipo funzionale, la quale si differenzia dalle prime due in quanto la devoluzione dei poteri viene conferita a organismi di natura privata. In questo caso, differentemente dai canoni dell'autonomia personale, non tutti i membri vengono sottoposti al potere del corpo organizzativo, bensì solo coloro che sono membri della rispettiva organizzazione minoritaria. Ciò nonostante, se questo tipo di autonomia minoritaria favorisce la volontarietà dell'appartenenza a minoranze in maniera più rilevante, poiché è coloro che dissentono da determinate politiche o decisioni etniche possono, sulla base degli strumenti giuridici di natura privata, fondare istituti o associazioni in grado di provvedere alla gestione degli affari pubblici della minoranza secondo le diverse correnti politico ideologiche, la stessa modalità di autonomia risulta difficilmente applicabile in quei distretti o quei territori con un largo numero di persone appartenenti a minoranze o in situazioni di conflitto etnico particolarmente elevate. L'autonomia in tal senso si rinviene in modo particolare con riguardo alle comunità religiose, dove tale riconoscimento sembra essere concepito in connessione con l'assoluta incompetenza delle pubbliche autorità in materia di fede, e che costituisce una soluzione peculiare dell'autonomia funzionale. Naturalmente l'autonomia e l'indipendenza dei gruppi religiosi esula dagli aspetti meramente politici e, sovente, poco ha a che vedere con le politiche decisionali nei settori in materia di fede, dato il rispetto della libertà di religione che vige negli ordinamenti democratici dei Paesi europei (e, in generale di quelli democratici) anche se non mancano casi contrastanti in questo senso. Pertanto, nella grande maggioranza degli ordinamenti giuridici interni, l'autonomia delle confessioni religiose concerne sia la piena facoltà di autodeterminarsi con riguardo al proprio patrimonio dottrinale sia con riferimento alla libertà di auto-organizzarsi amministrativamente. Spesso tale facoltà viene stipulata tramite accordi di natura partiziva (come il Concordato tra la Chiesa Cattolica e l'Italia o le varie Intese), ovvero attraverso atti di natura privata (sulla falsariga dei movimenti e delle associazioni, come nel caso della Francia, del Belgio, della Repubblica di Irlanda e dell'Olanda), con la presenza di una Chiesa nazionale separata dallo Stato, come nel caso dei Paesi di area anglosassone o dei Paesi del nord Europa o, come nel caso dell'ordinamento federale della Svizzera (su cui B. KNAPP, *Struttura federale e tutela delle minoranze nell'ordinamento svizzero*, in S. BARTOLI, N. OLIVETTI RASO, L. PEGORARO (a cura di), *La tutela giuridica*, cit., pp. 83-103, *ivi* p. 96 ss.) ove le organizzazioni religiose sono considerate alla stregua delle associazioni private e godono, pertanto, oltre che del generale principio di tutela della libertà religiosa, anche della libertà di associazione e di organizzazione.

L'autonomia su base personale (o federalismo corporativo) si realizza quando l'esercizio di determinate funzioni statali viene demandato ad enti aventi come elemento personale gli appartenenti a minoranze etnonazionali oppure organi dello Stato o di altri enti pubblici, i quali siano eletti da membri delle minoranze²⁰.

In questo caso, i diritti non vengono concessi solo agli individui in quanto tali, ma allo stesso gruppo minoritario, il quale, attraverso propri organi di rappresentanza, agisce come soggetto autonomo dotato di personalità giuridica propria e quindi, di conseguenza, slegato dal mero ambito territoriale²¹.

Si spiega così perché formule di questo tipo risultino scarse anche negli ordinamenti pluralistici, in quanto contrastano con la tradizionale concezione di democrazia di derivazione liberale, in base alla quale lo Stato dovrebbe riconoscere come soggetti politici soltanto i singoli individui e non, anche, le comunità propriamente definite intermedie²².

Ciò nonostante, il cosiddetto federalismo corporativo ha trovato in passato alcune soluzioni alquanto indicative²³, grazie agli sviluppi teorici prospettati dal socialismo austriaco del primo Novecento; attualmente, formule di questo tipo, se pur con varianti alquanto significative, sono state adottate a Cipro²⁴, in Germania²⁵, in Estonia²⁶, in Belgio²⁷ e (soprat

²⁰ Per tale definizione si veda A. PIZZORUSSO, *Minoranze*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVI, Milano 1976, pp. 527-559, *ivi* sul punto p. 536.

²¹ Anche se bisogna ricordare come la dispersione territoriale dei membri appartenenti a una minoranza non favorisce l'applicazione di tale criterio, che risulta, a livello pratico, più fattibile in aree ad alta concentrazione demografica dei gruppi etnici. Infatti, la creazione di un'autonomia scolastica diventerebbe pressoché impossibile e, comunque, dispendiosa (si pensi, ad esempio, alla mancanza di insegnanti o scuole con pochi alunni) se i membri di una comunità fossero dispersi in diverse zone del territorio dello Stato. Ad esempio, in Italia, la minoranza linguistica albanese, pur essendo demograficamente consistente, è dispersa su ben sette Regioni dello Stato e in alcune di queste (come in Abruzzo, in Puglia o in Campania) la consistenza numerica è alquanto esigua: si comprende come sia più plausibile l'adozione del criterio territoriale anziché di quello personale. L'unica eccezione, in Italia, è rappresentata dalla minoranza di lingua tedesca, a cui l'ordinamento legislativo dispone la facoltà di utilizzare la lingua materna nei procedimenti giudiziari, indipendentemente dal luogo di celebrazione del rito processuale.

²² Vedi a proposito S. MANCINI, *Minoranze autoctone e Stato*, cit., p. 44 ss. e, alcune brevi considerazioni, in F. CIANGI, *Etnonazionalismo europeo*, cit., p. 56.

²³ Come si rinviene con riferimento ad una legge dell'Impero austro ungarico del 27 novembre 1905 con riguardo alla Moravia (territorialmente appartenente all'Impero asburgico), e, in seguito, con riferimento ad una legge dell'Estonia del 12 febbraio 1925, prospettanti forme di autonomia culturale e linguistica sulla base del ricorso al principio personalistico: in dottrina cfr. A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, cit., p. 120 e *ivi* specifici riferimenti bibliografici.

²⁴ In modo particolare, secondo il testo costituzionale cipriota, alle Camere dei Comuni è attribuita la potestà legislativa nelle materie riguardanti: le questioni religiose; le attività didattiche, culturali e di insegnamento; la composizione e le istanze dei tribunali che si occupano di controversie

tutto) in Ungheria⁸ e in Slovenia, ove, con riferimento a quest'ultima, la legge sulle autonomie delle comunità nazionali del 1994 ha concesso alle minoranze di lingua italiana e ungherese una particolare forma di autonomia

civili in materia di Statuto personale e per le questioni religiose; l'imposizione di imposte personale e le tariffe per i membri delle rispettive comunità, al fine di prevedere le rispettive esigenze e ai bisogni degli organismi e delle istituzioni sotto il loro controllo in ragione delle comunità (art. 87). In verità, a causa del separatismo operato dalla componente turca nel nord dell'Isola.

È, per esempio, in Brancuburgo ove la Costituzione del 1992... che garantisce, tra l'altro, il diritto della popolazione dei sorbi alla tutela, alla conservazione e allo sviluppo della propria identità nazionale e - attribuisce ai comuni e alle associazioni di questi il compito di adoperarsi affinché i diritti e i doveri nella Costituzione risultino efficienti, in particolare con riguardo alle politiche culturali e alle varie politiche decisionali inerenti i diritti delle minoranze (consigliere *pubbliche mitgliedring*), assicurando la presenza di rappresentanti dei sorbi nelle varie sedi pubbliche ove vengono prese decisioni relative a questioni inerenti il gruppo etno-linguistico e in particolare in sede legislativa (art. 25) e in maniera simile, anche se più limitata, in Sassonia, ove la Carta costituzionale del 1992 afferma che nelle attività politiche di pianificazione comunale e del *Land* si deve tener presente la necessità vitali del popolo sorbo (art. 6, e 2). Si vedano in tema alcune importanti riflessioni in P. HAWARIJ, *Problemi attuali del federalismo tedesco*, in A. D'ATTENA, *Federalismo*, cit., pp. 107-164, *ivi* in particolare p. 157. Vedi anche per un richiamo al tema F. GAVSI, *La tutela delle minoranze linguistiche nel quadro degli ordinamenti giuridici degli Stati europei: un'analisi comparata (anche sulla luce dei recenti sviluppi in materia in seno al Consiglio d'Europa)*, in *Biblioth.*, 27, 2006, pp. 127-147, *ivi* p. 134.

« Come, accennato, l'ordinamento dell'Estonia aveva predisposto alcuni meccanismi in tal senso: la città le cui esterne del 1925 prevedeva un procedimento per la registrazione dell'appartenenza dei singoli cittadini estoni alle diverse nazionalità e la costituzione di ogni gruppo che comprendesse un certo numero di persone rappresentati le varie minoranze, i cui organi erano competenti ad esercitare funzioni di tipo amministrativo, (tra cui si ricorda, per il particolare interesse che suscita, il metodo della tassazione volto all'autofinanziamento delle strutture nazionali), e nominato nelle materie di loro competenza, tra le quali, per la realizzazione dell'autonomia culturale, le materie dell'istruzione e dell'educazione. Attualmente, in Estonia, in virtù della Carta costituzionale (art. 50), la (nuova) legge *speci* del 26 ottobre 1993 ha riprodotto, in maniera pressoché simile, la legge storica sulle minoranze nazionali, conferendo ai gruppi etnici del Paese un'ampia autonomia culturale. Dopo aver affrontato alcune tematiche generali, come lo status di minoranza e i principi generali e i diritti posti alla loro tutela (Tit. I), la legge si occupa del registro nazionale delle minoranze (Tit. II), delle procedure relative alla istituzione delle organizzazioni per l'autonomia culturale delle minoranze nazionali (Tit. III) nonché delle tipologie, dei finanziamenti e della cessazione di tali organizzazioni (Tit. IV-V). La legge *speciale* del 1983 ha attribuito tale privilegio alla comunità linguistica germanofona alla quale, per esserlo, prechiso il diritto all'uso della *sondite d'abitar* durante l'ora di approvazione della legge, e comunque, garantito l'uso della cosiddetta *sondite d'abitar* (titolo *titelhaftigkeit*, vedi in tema V. PRICHT, *Lingua minoritaria e identità culturali*, cit., specialmente p. 190 ss., p. 252 ss. e p. 256 ss.

» In l'esperienza, la legge sui diritti delle minoranze *nazionali* ed omide del 1993 (l. 577/1993) prevede, come nel caso belga, la combinazione del criterio territoriale con quello personale (sez. 26-40). In modo particolare, la legge ungherese in questione ha attribuito il diritto delle minoranze di costituirsi, nelle aree urbane e rurali, delle autonomie di tipo comunale o locale sulla base del principio dell'aggregazione politica: ciascun livello di autonomia personale opera, infatti, mediante un Consiglio minoritario dotato di poteri di auto-organizzazione interna e di gestione finanziaria propria e si occupa principalmente dei settori educativi e culturali nonché delle altre questioni attinenti le minoranze nazionali, pur essendo confluito al Consiglio *nazionale* *magyar* delle minoranze il potere legislativo, ai Consigli comunali e locali sono attribuiti poteri di concertazione, di consulenza nonché il diritto di ricevere informazioni e spiegazioni su determinate procedure di legge inerenti le minoranze o comunque incidenti sui diritti delle varie comunità nazionali, nonché di fondare e gestire istituti di carattere pubblico e mass media locali.

personale (art. 2), tendente al federalismo corporativo, cui si aggiunge una rappresentanza “speciale” di esse in Parlamento, esplicitamente garantita dalla Carta costituzionale (art. 64, c. 3). In verità, l’esperienza slovena, nonostante tali disposizioni, risulta quanto mai ambigua. In *primis*, la Costituzione del 1991 opera un’ambigua proclamazione del diritto di autodeterminazione di ogni popolo (art. 3) e, contemporaneamente, del rispetto del principio di integrità territoriale dello Stato (art. 4), la cui frammentazione territoriale è ammessa relativamente ai comuni e alle «altre comunità locali» (art. 138), ai quali si aggiungono il rispetto della legalità degli enti locali (art. 144) e il potere di controllo dello Stato su quest’ultimi (art. 140, c. ult.). In secondo luogo, l’ordinamento dispone una particolare forma di autoregolamentazione delle comunità nazionali che consente a queste di prendere parte ai processi di regolamentazione riguardanti il loro gruppo e, a pieno titolo, su tutte le questioni (economiche, sociali, linguistiche, culturali, religiose, etc.) riguardanti la propria comunità. Infine, è interessante notare come la legislazione in questione sembri mostrare una certa sensibilità nei confronti delle minoranze italiana e ungherese (piuttosto) esigue, evidenziando una palese discriminazione nei confronti di quelle minoranze (un tempo “nazionalità” della Repubblica dell’ex Jugoslavia), la cui consistenza numerica (ma anche il “senso di nazionalità”) è, tra l’altro, molto più rilevante e alle quali sono negate persino il diritto di cittadinanza, e ciò nonostante la Slovenia sia divenuta di recente membro dell’Unione Europea”.

²⁰ Vedi M. MAZZA, *Il diritto delle autonomie territoriali in Slovenia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4, 2007, pp. 1837-1849; A. BURRA, *La tutela della Comunità Nazionale Italiana in Jugoslavia nelle normative internazionali e nazionali*, in *Ricerche Sociali*, 14, 2006, pp. 7-60.

La rappresentanza delle minoranze etnonazionali e linguistiche nelle varie sedi istituzionali pubbliche

5.1. La rappresentanza nelle Assemblee legislative nazionali e degli enti regionali o locali

Alcuni ordinamenti giuridici, derogando alla normale canonicità delle logiche elettive-preferenziali, contemplano forme di partecipazione diretta da parte di membri appartenenti a minoranze in seno agli organi politici assembleari, volte da un lato a calmierare il conflitto etnico e dall'altro a rendere effettivo il principio pluralista – che se ricollegato all'aspetto istituzionale rappresenta una variabile importante della democrazia consociativa (*Proporzdemokratie*), la quale presuppone la partecipazione attiva (e non meramente passiva) di tutte le formazioni sociali, tra cui le minoranze, al processo di formazione delle politiche statali o sub territoriali – e a tal fine statuiscono regole volte a garantire posti a sedere nelle Assemblee legislative nazionali o locali ai membri o ai partiti espressione delle minoranze.

Con riferimento alle Assemblee legislative nazionali, i criteri utilizzati in questione non sono naturalmente uguali: in alcuni casi è adottato il principio della rappresentanza proporzionale, che presuppone che il numero degli eletti in rappresentanza delle minoranze sia conforme alla consistenza numerica dei gruppi in questione, come avviene ad esempio, in Croazia³⁰, ovvero a Cipro³¹; in altri casi, come avviene negli ordinamen-

³⁰ Per completare l'armonizzazione della legislazione, il Parlamento croato ha adottato, il 2 aprile 1993, le *modifiche alla legge elettorale sulle elezioni parlamentari*. Questi emendamenti chiariscono le disposizioni della *legge costituzionale sulle minoranze nazionali* del 2002, che ha fissato il numero di rappresentanti parlamentari delle minoranze nazionali nel *Sabor* come segue: tre membri in rappresentanza della minoranza serba, un membro del Parlamento rappresenta la minoranza ungherese, un membro del Parlamento rappresenta la minoranza italiana, un membro in rappresentanza delle minoranze ceca e slovacca, mentre le minoranze austriaca, bulgara tedesca, polacca, rom, rumena, rutenica, russa, turca, ucraina, ebraica e valacca eleggono congiuntamente un membro così come le comunità etniche albanese, bosniaca, montenegrina, macedone e slovena (art. 19).

³¹ In base al testo costituzionale cipriota, con riguardo all'elezione del Parlamento, il 70% dei membri viene eletto dalla componente greco cipriota, mentre il restante 30% è eletto dalla componente turco-cipriota (art. 62): tale disposizione in verità è pressoché rimasta alla Carta data la scissione della componente turca del Nord dell'Isola.

ti federali della Nuova Zelanda³² e del Belgio³³, si assume il criterio della quota riservata, al di là della consistenza numerica.

In altri casi ci si rifà a particolari logiche rappresentative: ad esempio, in Slovenia, la Carta fondamentale, disponendo la garanzia dei diritti delle comunità etniche autoctone di lingua italiana e ungherese, statuisce il sistema del *doppio voto* o più comunemente della preferenza etnica (art. 5), derogando alla classica idea tradizionale e liberale della rappresentanza basata sul principio del *one person, one vote*, avvicinandosi, ovviamente con molta cautela, ai criteri della *mirror representation*³⁴; in altri casi ancora, come avviene in Bosnia-Erzegovina, si tende a garantire, almeno in un braccio del Parlamento, la rappresentanza paritaria dei popoli³⁵.

Maggiore interesse destano le disposizioni orientate a garantire la rappresentanza politica delle minoranze etnonazionali e linguistiche negli organi legislativi a livello regionale e locale.

Talvolta, come ad esempio si verifica in Bosnia-Erzegovina³⁶ o in alcune repubbliche confederate in Russia³⁷, l'elezione dei candidati ai corpi

³² In Nuova Zelanda la legge elettorale del 1996 ha disposto una quota riservata di cinque seggi nel Parlamento bicamerale ai membri della popolazione autoctona dei maori. Vedi in tema G. E. VIGEVANI, *«L'erso una democrazia più giusta: l'adozione di un sistema elettorale di tipo proporzionale in Nuova Zelanda»*, in *Quaderni costituzionali*, 1996, pp. 87-111 *ivi* sul punto p. 104.

³³ In Belgio, la Carta costituzionale dispone, relativamente all'elezione del Senato, che su un totale di settantuno senatori, quarantuno siano eletti in forma diretta, di cui venticinque nel collegio elettorale fiammingo e quindici in quello francese; altri ventuno senatori (cosiddetti comunitari) sono eletti fra i membri dei rispettivi Consigli, di cui dieci dal Consiglio della comunità francese, dieci dal Consiglio della comunità fiamminga e uno dal Consiglio della comunità germanofona; infine, i rimanenti dieci senatori sono cooptati e vengono eletti nel seguente modo: sei dai venticinque senatori eletti dal collegio olandese assieme ai dieci senatori comunitari fiamminghi e quattro dai quindici senatori eletti dal collegio francese assieme ai dieci senatori comunitari francesi (art. 67).

³⁴ La legislazione elettorale attribuisce, in sostanza, ai cittadini appartenenti a tali minoranze il diritto di esprimere *due voti* per l'elezione dell'Assemblea nazionale: uno, al pari della totalità degli elettori sloveni, di carattere strettamente politico e nazionale e un ulteriore voto (cosiddetta *preferenza etnica*) per una lista di candidati espressi dalla stessa minoranza. In dottrina cfr. T. KORHONEN, *Democratic legitimacy and election rules of national ethnic minority bodies and representatives. Reflections on legal solutions in Hungary and Slovenia*, in *International Journal on Minority and Group Rights*, 2, 2002, pp. 161-181.

³⁵ La Carta costituzionale, a tal proposito, statuisce l'esistenza di una Camera dei Popoli composta di quindici membri di cui 2/3 eletti dalla Federazione (vale a dire cinque croati e cinque bosniaci) e 1/3 (vale a dire cinque serbi) eletti dalla Camera della Repubblica di Serbia (art. 4, c. 1).

³⁶ La legge elettorale del 2001 dispone, infatti, che alle minoranze nazionali, che raggiungono la soglia del 3% del totale della popolazione di un Comune, deve essere garantito almeno un seggio nel Consiglio comunale, mentre per quei gruppi minoritari, che rappresentano più del 3% del totale della popolazione di un Comune, devono essere garantiti almeno due posti a sedere nell'Assemblea comunale. Questa legge lascia agli Statuti comunali la facoltà di stabilire il numero dei membri delle minoranze nazionali che devono essere rappresentate all'interno di un Consiglio comunale. A tale scopo, la percentuale di rappresentanza delle minoranze nazionali è stabilita sulla base dell'ultimo censimento etnico-linguistico condotto da parte della Commissione elettorale statale preposta.

legislativi regionali-locali è soggetta a particolari procedure elettorali tendenti a riprodurre la società conformemente al modello della rappresentanza a specchio; in Croazia³⁸, invece, la *legge costituzionale sui diritti delle minoranze nazionali* del 2002 si muove su una logica rappresentativa differente

Questo meccanismo, seppur complesso a livello procedurale, permette, tuttavia, alle varie componenti etniche di essere adeguatamente rappresentate in seno agli organi legislativi distrettuali. Questo sistema è stato consacrato soprattutto grazie all' incisivo ruolo assunto dalla Corte federale, la quale in una sentenza del 2000 paventava l'esigenza di garantire i diritti politici delle minoranze. Cfr. C. Fed. Bosnia Erzegovina, *sent.* 1 luglio-14 settembre 2000, causa U5/98 su cui in dottrina F. PALERMO, *Bosnia Erzegovina: la Corte Costituzionale fissa i confini della (nuova) società multi-etnica*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4, 2000, pp. 1479-1489.

³⁸ In Russia, la *legge elettorale* del 2003 della Carchia (art. 9) e la *legge elettorale* del 2004 del Daghestan tendono ai criteri della rappresentanza a specchio, favorendo così la rappresentanza delle varie componenti etnonazionali e linguistiche dei rispettivi territori.

A tal fine onde sviluppare, salvaguardare e tutelare la posizione delle minoranze nazionali nella società, gli appartenenti alle minoranze nazionali eleggono, in base alle modalità e alle condizioni prescritte dalla *legge costituzionale sui diritti delle minoranze nazionali* del 2002, i propri rappresentanti per partecipare alla vita pubblica e alla gestione degli affari locali tramite i Consigli e i rappresentanti delle minoranze nazionali nelle unità dell'autogoverno (art. 23), disponendo, tra l'altro, che anche qualora nelle unità dell'autogoverno locale e nelle unità dell'autogoverno territoriale (regionale) nelle quali gli appartenenti alle minoranze nazionali non costituiscono la maggioranza della popolazione, le medesime unità possono stabilire con i propri Statuti che nell'organismo rappresentativo dell'unità dell'autogoverno locale ossia dell'unità dell'autogoverno territoriale (regionale) si scelgono gli appartenenti alle minoranze nazionali oppure un maggior numero di appartenenti alle minoranze nazionali di quanto scaturisca dalla loro quota di presenza nella popolazione complessiva dell'unità (art. 21). Queste previsioni, seppur molto favorevoli alle minoranze di una certa consistenza, pongono seri problemi per le minoranze più piccole, come quella dei ruteni, dei tedeschi e degli sloveni, numericamente esigue e frammentate all'interno del territorio croato, il che vuol dire, in pratica, che tali gruppi allogeni non potranno mai (realmente) raggiungere la soglia prefissata dalla Carta costituzionale, al punto che si potrebbe affermare che le disposizioni della Costituzione e delle leggi elettorali croate in materia potrebbero restare "alla carta" e, comunque, operanti una certa discriminazione nei confronti delle minoranze meno consistenti da un punto di vista numerico. Per garantire tale diritto, la legge in questione ha predisposto un complesso sistema di garanzie teso a garantire una rappresentanza minima delle minoranze e a recuperare la proporzionalità tra i gruppi, nel caso di mancate elezioni di rappresentanti. Secondo la *legge costituzionale sui diritti delle minoranze* del 2002: qualora nell'organismo rappresentativo dell'unità dell'autogoverno locale in base al diritto elettorale generale non venisse scelto almeno un membro appartenente a qualche minoranza nazionale che nella popolazione dell'unità dell'autogoverno locale partecipa con più dell'1,5%, e con meno del 15%, il numero dei membri dell'organismo rappresentativo dell'unità dell'autogoverno locale aumenterà di un membro, e si riterrà eletto quell'appartenente alla minoranza nazionale che non è stato scelto per primo nell'ordine in base al successo proporzionale di ogni lista alle elezioni qualora con la legge che regola l'elezione dei membri dell'organismo rappresentativo dell'unità dell'autogoverno locale non venisse stabilito diversamente (art. 20, c. 2); qualora nell'organismo rappresentativo dell'unità dell'autogoverno locale in base al diritto elettorale generale non venisse assicurata la rappresentanza del numero di membri appartenenti alla minoranza nazionale, che nella popolazione dell'unità dell'autogoverno locale partecipa con almeno il 15%, quanto assicura la rappresentanza degli appartenenti di tale minoranza nazionale proporzionalmente alla sua parte nella popolazione dell'unità dell'autogoverno locale, il numero dei membri dell'organismo rappresentativo dell'unità aumenterà fino al numero che è necessario affinché la rappresentanza venga realizzata, e si riterranno eletti quegli appartenenti ad una determina-

tendente ad attribuire agli appartenenti alle minoranze nazionali il diritto alla rappresentanza negli organismi rappresentativi delle unità dell'autogoverno locale e negli organismi rappresentativi delle unità dell'autogoverno territoriale ovvero regionale (art. 20, c. 1) secondo gli schemi della rappresentanza garantita; mentre in Italia vige un metodo di tipo proporzionale-discriminante, vale a dire che la garanzia alla tutela delle minoranze è limitata solo a favore di determinati gruppi linguistici, e più precisamente a favore di quello tedesco (che nella Regione è maggioranza) e (in parte) di quello ladino del Trentino-Alto Adige (*rectius* della sola Provincia autonoma di Bolzano), mentre meno incisive appaiono le misure di tutela poste a garanzia delle altre minoranze³⁹.

5.2. *Rappresentanza in seno ad organi consultivi, collaborativi e di proposta in ambito legislativo*

Ulteriori forme di rappresentanza insite nell'ambito legislativo sono costituite dalla previsione di particolari commissioni legislative sulle que-

ta minoranza che non sono stati eletti, nell'ordine in base al successo proporzionale di ogni lista alle elezioni qualora con la legge che regola l'elezione dei membri degli organismi rappresentativi dell'unità dell'autogoverno locale non venisse stabilito diversamente (art. 20, c. 3); qualora nell'organismo rappresentativo dell'unità territoriale (regionale) in base al diritto elettorale generale non venisse assicurata la rappresentanza del numero di membri appartenenti alla minoranza nazionale che nella popolazione di tale unità partecipano con più del 5%, quanto assicura loro la rappresentanza proporzionalmente alla loro parte nella popolazione dell'unità dell'autogoverno territoriale (regionale), il numero dei membri dell'organismo rappresentativo dell'unità aumenterà fino al numero che è necessario affinché la rappresentanza venga realizzata, e si riterranno eletti quegli appartenenti ad una determinata minoranza nazionale che non sono stati scelti nell'ordine in base al successo proporzionale di ogni lista alle elezioni qualora con la legge che regola l'elezione dei membri dell'organismo rappresentativo dell'unità dell'autogoverno territoriale (regionale) non venisse stabilito diversamente (art. 20, c. 4); qualora con l'applicazione delle disposizioni dei commi 2 e 3 del presente articolo non si raggiungesse la rappresentanza dei rappresentanti delle minoranze nazionali nell'organismo rappresentativo dell'autogoverno locale, ossia qualora nemmeno con l'applicazione delle disposizioni del comma 4 del presente articolo non si raggiungesse la rappresentanza dei rappresentanti delle minoranze nazionali nell'organismo rappresentativo dell'unità dell'autogoverno territoriale (regionale), in conformità alle presenti disposizioni, nell'unità dell'autogoverno verranno indette elezioni suppletive (art. 20, c. 5). V. PIERGALLI, *Legge minoritarie e identità culturali*, cit., p. 324 ss. e 330 ss.

³⁹ Infatti, in Friuli Venezia Giulia, in Trentino Alto Adige e in Valle d'Aosta, le clausole di sbarramento introdotte rispettivamente dalla *legge regionale elettorale del Friuli Venezia Giulia* del 1998 (l. reg. 2/1998), dalla *legge regionale sull'elezione del Consiglio regionale del Trentino Alto Adige* del 1998 (l. 5/1998) e dalla *legge concernente le norme per l'elezione del Consiglio regionale della Valle d'Aosta* del 1993 (l. reg. 3/1993), hanno reso più difficoltosa la rappresentanza delle minoranze linguistiche nei rispettivi Consigli regionali, anche se, con riferimento al caso valdostano, il legislatore regionale, contestualmente alla clausola di sbarramento introdotta con la legge 31/1997, predisponneva, tuttavia, l'esenzione dal raggiungimento di tale clausola a favore della minoranza walser della Regione (art. 7). Vedi sul caso italiano, anche per i riferimenti bibliografici, *infra* Appendice.

stioni attinenti le minoranze, le quali, generalmente svolgono funzioni su mandati concernenti i diritti umani o si occupano di questioni costituzionali o dei rapporti fra Stato e amministrazioni regionali o locali. Si tratta in sostanza di organi collegiali con funzioni prettamente orientate alla collaborazione, alla proposta, e, più raramente, al controllo dell'attuazione delle misure poste a favore delle minoranze. Non sempre la loro istituzione o il loro parere è obbligatorio e vincolante, tuttavia, potrebbe essere utile rafforzare i poteri di tali commissioni e ove, non previste, costituirle o, quantomeno, garantire in seno alle varie Commissioni parlamentari la presenza di un membro appartenente a minoranza¹⁰.

Più frequenti, invece, appaiono nel panorama legislativo internazionale ed europeo i cosiddetti organi consultivi: si tratta, in genere, di organi collegiali (anche se non mancano organi monocratici¹¹) rappresentativi di una comunità o della pluralità dei vari gruppi etnici presenti sul territorio, dotati, generalmente, di funzioni consultive o di proposta nei confronti delle Assemblee elettive¹² o dei governi¹³ e, più raramente, di funzioni di

¹⁰ Ad esempio, la Commissione per le comunità etniche del Parlamento sloveno è presieduta da rappresentanti appartenenti a minoranze e composto da tutti i rappresentanti dei partiti, al di là dell'appartenenza o meno ad un gruppo minoritario; lo stesso si verifica in Croazia dove la Commissione parlamentare per i diritti umani e i diritti delle minoranze etniche e le comunità nazionali o delle minoranze è presieduta da membri di minoranza. Vedi V. PIROTTI, *Lingue minoritarie e identità culturali*, cit. p. 340.

¹¹ Come ad esempio avviene a Cipro dove la Costituzione prevede l'elezione di un organo monocratico rappresentante i gruppi religiosi (art. 109); infatti, i gruppi etno-religiosi delle comunità maroniti, latina e greca eleggono un proprio rappresentante al Parlamento, il quale, però, dispone di uno status parlamentare del tutto peculiare, potendo, infatti, partecipare alle discussioni ma non esprimere un voto di peso, ma meramente consultivo. Esempi del genere si rinvengono anche in alcuni ordinamenti dell'Est Europa come in Slovenia, in Polonia, in Ungheria e in Georgia, e in altri continenti come, ad esempio, in Nuova Zelanda.

¹² Esempi del genere si rinvengono in tutta Europa: in Olanda, dove è previsto un Consiglio nazionale, dotato di funzioni consultive e del potere di formulare specifiche raccomandazioni sulle principali iniziative politiche di carattere sia specificamente minoritario che nazionale; in Finlandia come disposto dalla *legge sul Saamenlaisasiat ja neuvotteleikut* (L. 974/1995, art. 5); in Norvegia, dove il Parlamento della popolazione sami, istituito nel 1995 (L. 974/1995) è dotato di funzioni meramente consultive; in Lettonia, dove una legge costituzionale ha disposto l'istituzione del Consiglio consultivo etnico delle nazionalità, che svolge funzioni consultive nel procedimento legislativo; in Bosnia-Erzegovina, dove il Consiglio per la protezione delle minoranze nazionali, istituito dalla *legge elettorale* del 2003, gli attribuisce funzioni di iniziativa nei confronti del Parlamento; e, infine, in Macedonia, dove è stato istituito il Comitato macedone per le relazioni interetiche (sul quale vedi V. PIROTTI, *Lingue minoritarie e identità culturali*, cit., p. 340) eletto dal Parlamento fra i rappresentanti in Assemblea dei macedoni, degli albanesi, dei turchi, dei valacchi, delle popolazioni rom e delle altre minoranze nazionali, fra cui sono ricompresi serbi e i bosniaci, a cui è attribuito il compito di consultazione e di iniziativa su questioni o tematiche incidenti nel campo delle minoranze.

¹³ Ad esempio, in Slovacchia la legge costituzionale dispone la facoltà del Governo di consultare un apposito organo consultivo, specializzato in materia di minoranze in relazione a progetti di leggi tesi a inficiare i diritti delle comunità etnonazionali e linguistiche del Paese.

tipo giurisdizionale, aventi la funzione di prendere parte alle procedure di concertazione politica nel tentativo di risolvere i problemi strettamente legati al trattamento delle minoranze in materie ove tali diritti possono essere compromessi e, in alcuni casi, come avviene nella Repubblica del Sud Africa¹⁶ o in Canada¹⁷, il parere di tali organi risulta obbligatorio.

In questo quadro di idee si inseriscono alcune garanzie procedurali poste nei procedimenti legislativi e tese a tutelare gli interessi delle minoranze: si tratta, in verità, di ipotesi assai complesse in quanto "complicanti" *l'iter* dei lavori assembleari e che trovano soluzioni alquanto rare (con riguardo, naturalmente, alle minoranze etnolinguistiche). Generalmente tali misure consistono nella previsione del raggiungimento di determinati *quorum* per l'approvazione di leggi concernenti o inficanti i diritti delle minoranze¹⁸, a volte aggravati da ulteriori procedure¹⁹, quali il voto per

¹⁶ In questo senso si pone il *Council of Traditional Leaders* disposto dall'ordinamento costituzionale della Repubblica del Sud Africa (cap. 12, sez. 211-212), il quale è dotato di poteri consultivi e deve essere sentito ogniqualvolta un progetto di legge abbia per oggetto il diritto delle popolazioni locali nonché le tradizioni e i costumi delle comunità native; inoltre merita di essere ricordata la Commissione per la promozione e la protezione dei diritti delle comunità culturali, religiose e linguistiche a cui la Costituzione affida compiti di monitoraggio (cap. 9, tit. 3, sez. 185-186); vedi S. SUDORI, *La garanzia costituzionale delle minoranze in Sud Africa*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3, 2001, pp. 1851-1894.

¹⁷ Un tipo di partecipazione speciale delle minoranze al procedimento legislativo è contemplato dall'ordinamento giuridico del Canada, per quanto concerne i diritti delle popolazioni aborigene. Secondo il testo costituzionale e altri documenti di natura costituzionale, è previsto, infatti, l'obbligo di convocazione di una Conferenza composta dai rappresentanti delle *First Nations*, qualora il progetto di riforma abbia come oggetto le disposizioni o le materie d'interesse riguardanti i diritti e le libertà dei popoli aborigeni; cfr. *Carta dei diritti e delle libertà*, art. 25; art. 91, c. 24, del *British North America Act*, art. 91, c. 4; *Constitution Act*, art. 35. Si vedano, a proposito, le considerazioni espresse in materia dalla Corte Suprema del Canada nei casi *R. c. Marshall* (C. Sup. Canada, causa 20/2005) e *R. c. Bernard* (C. Sup. Canada, causa 43/2005) entrambi del 2005, su cui si veda il prezioso contributo di M. MAZZA, *Canada: la Corte Suprema su boschi, indigeni, diritti ancestrali e Treaty Rights*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4, 2005, pp. 1729-1732.

¹⁸ Così, ad esempio, la Costituzione ungherese (art. 68, c. 5) emendata nel 1990, prevede che i disegni di legge riguardanti i diritti delle minoranze etniche e nazionali devono ricevere l'approvazione del 2/3 dei componenti dell'Assemblea nazionale; in Slovenia, la Costituzione (art. 64) dispone che le leggi relative alla realizzazione dei diritti e alla posizione dei gruppi nazionali non possono essere approvate senza il consenso dei rappresentanti dei gruppi medesimi.

¹⁹ Un approccio interessante si ravviene nell'ordinamento dell'Irlanda del Nord, in particolare nel *Good Friday Agreement*, dove alcune questioni di grande importanza, devono raggiungere oltre al 60% dei voti favorevoli in seno al Parlamento, anche il 40% dei membri votanti dei due blocchi parlamentari (Unionisti e Repubblicani) per ottenere un esito legislativo positivo; pertanto, tali decisioni possono essere adottate solo attraverso un ampio consenso, che spinge le due opposte fazioni etno-politiche a dover negoziare tra loro. In maniera simile si pone anche l'ordinamento federale in Belgio, il quale dispone di una particolare procedura concernente la variazione delle frontiere linguistiche, che richiede la maggioranza del 2/3 dei voti delle due Camere federali e la maggioranza dei voti all'interno di ciascun gruppo linguistico.

gruppi linguistici²⁰ o, più raramente, nella previsione di particolari istituti giuridici inerenti la democrazia diretta, quali il *referendum* istituzionale specie per quanto riguarda la modifica delle norme di carattere costituzionale, (conferendo, in tal modo, particolare importanza alle autonomie etno-territoriali, come nelle revisioni costituzionali²¹), ovvero nella possibilità di impugnare gli atti nelle opportune sedi giudiziarie²².

5.3. Rappresentanza negli organi esecutivi

Medesime tecniche di protezione poste a favore delle minoranze etno-razionali si rinvengono anche con riguardo agli organi esecutivi. Scelte di questo tipo, ove esistano, sono state fatte soprattutto per arginare il pericolo che il solo criterio della rappresentanza politica, seppur legittimo, potesse costituire nel rapporto meramente politico tra le minoranze e le maggioranze un motivo di prevaricazione nei confronti dei gruppi etnici (numericamente) più deboli. In tal senso possono essere lette le varie previsioni attuare da diversi ordinamenti circa la composizione dell'esecutivo, allorchando sono disposte misure atte a garantire la presenza di componenti etniche minoritarie.

Diversi sono a proposito i criteri su cui si ispirano le misure adottate in tal senso: da un'analisi comparata si rinvengono infatti modelli informati sul principio di proporzionalità tra i gruppi linguistici, come avviene in Belgio²³, in Russia²⁴, e in Svizzera²⁵, oppure sulla base del principio dell'alternanza come si riscontra in Italia con riferimento ad alcune disposizioni contenute nell'ordinamento statuario del Trentino-Alto Adige per

²⁰ Una particolare disciplina di convogliamento (ma tipo discriminante) dei vari gruppi etnici era prevista nella Repubblica del Sud Africa, dove il *Constitution Act* del 1983 (non più in vigore) contemplava due categorie di legge: quelle approvate nei cosiddetti «own affairs», rispettivamente dalla *House of Assembly* (composta da bianchi), dalla *House of Representatives* (nereci), dalla *House of Delegates* (indiani), e quelle sugli affari comuni, che necessitavano dell'approvazione dei tre gruppi etnici (è questione: le leggi generali vertenti sulle materie più importanti (cosiddette *general matters*) erano invece dettate ad un *President's Council* formato in modo da assicurare la maggioranza assoluta alla componente bianca; infatti, venticinque membri erano nominati dal Presidente e venti erano nominati dalla *House of Assembly*, mentre i quindici seggi rimanenti venivano assegnati dall'elezione delle due altre camere (artt. 32, 70 e 78). Relativamente al caso italiano si rinvia *infra* all'Appendice.

²¹ Sugli istituti della democrazia diretta e sui procedimenti di revisione costituzionale si rimanda a quanto detto *supra* Cap. 4, § 4.2.

²² Con riferimento a quanto contemplato dalla normativa italiana cfr. *infra* Appendice.

²³ Come si rinviene con riferimento alla composizione del Governo in Belgio, dove la comunità fiamminga e quella vallona dispongono dello stesso numero di cariche ministeriali.

quanto riguarda la composizione del Governo della Provincia autonoma di Bolzano⁵⁴, ma anche, seppur disattese a causa di motivi diversi, a Cipro⁵⁵ e in Libano⁵⁶ circa le elezioni delle cariche presidenziali, mentre improntato sul principio dell'elezione congiunta si pone l'ordinamento dell'Irlanda del Nord, dove l'elezione del Primo Ministro e del vice Primo Ministro viene attuata mediante un meccanismo che permette di avvicinare le posizioni politiche fra gli eletti del *Partito Unionista* e quelli del *Fronte Nazionalista*.

5.4. Rappresentanza negli organi giudiziari

Soluzioni in tal senso, seppur rare nel panorama legislativo internazionale, si rilevano anche con riguardo alla rappresentanza in seno agli organi giudiziari. Scelte di questo tipo si rinvengono, in modo particolare, in ragione del più generico principio di rappresentanza proporzionale tra le componenti etniche ovvero in relazione alla diversità del regime giuridico.

Relativamente a quest'ultimo aspetto, paradigmatico appare il caso del Canada, dove la Corte Suprema di Giustizia ha stabilito che tre dei nove posti della Corte Suprema del Canada siano riservati ai giudici francofoni provenienti dal Quebec. Inoltre, pur non essendoci disposizioni legislative in tal senso, si procede per consuetudine, secondo l'art. 6 del *Supreme Act of Canada*, ad attribuire altri tre seggi a giudici provenienti dall'Ontario, due dalle Province Occidentali e uno da quelle atlantiche. La necessità di dotarsi di una rappresentanza pluralista in questo caso trova il

⁵⁴ Dove nella Repubblica autonoma di Crimea, dove tutti i gruppi etnici (russi, tatarì e ucraini) devono essere rappresentati nell'esecutivo nonché nelle commissioni parlamentari.

⁵⁵ In Svizzera, per rispecchiare la pluralità linguistica ed etnica del Paese, è prevista, per consuetudine, la rappresentanza nel Consiglio Federale di un membro ciascuno dei gruppi maggioritari dei Cantoni tedeschi di Berna e Zurigo, del Cantone francese di Vaud e di altri due membri destinati a rappresentare la componente latina (sia quella francofona sia quella italiana), mentre non si rinvengono disposizioni orientate in tal senso per il gruppo linguistico romancio.

⁵⁶ Vedi *infra* in Appendice.

⁵⁷ La Costituzione di Cipro del 1960 dispone che il Presidente sia eletto dalla componente greca e il vice Presidente sia eletto dalla componente turca.

⁵⁸ Dove un'apposita convenzione, osservata con buoni risultati pratici durante il periodo precedente alla guerra civile e all'occupazione siriana, stabiliva che la carica di Primo Ministro spettasse al membro del secondo gruppo maggiore, mentre la carica di Capo dello Stato al membro del primo gruppo maggiore. Vedi per rimandi bibliografici e con riferimento a questi ultimi casi A. PIZZORISSE, *Minoranze e maggioranze*, cit., p. 137 e nt. 56 del Capitolo V di quel testo.

⁵⁹ Così, Sulle vicende irlandesi nell'ambito dell'autonomia si veda D.G. MORGAN, *Federalismo e minoranze: l'Irlanda del Nord*, in S. BARTOLI, N. OLIVETTI RASON, L. PICCARARO, *La tutela giuridica delle minoranze*, cit., pp. 105-114.

suo presupposto teorico-giuridico soprattutto a causa della diversità del regime giuridico che viene applicato nella Provincia del Quebec, dove, a differenza del resto del territorio canadese in cui vige un regime di *Common Law*, si applica un sistema di *Civil Law*⁸⁶.

Quanto alla prima ragione, può essere richiamato l'ordinamento regionale del Trentino-Alto Adige ove è stato istituito un Tribunale regionale di giustizia amministrativa con una Sezione autonoma per la Provincia autonoma di Bolzano dotato di un ordinamento del tutto peculiare⁸⁷.

5.5. Rappresentanza nelle Pubbliche Amministrazioni

Infine, un ultimo accenno è necessario farlo anche con riguardo alla rappresentanza in seno agli organi della Pubblica amministrazione, la cui soluzione, per la verità risulta alquanto rara e comunque ove esistano tali garanzie, queste sono elargite come specificazione positiva del principio di non discriminazione, ovvero dell'eguaglianza in senso sostanziale. Le ragioni di una rappresentanza in tal senso vanno ricercate soprattutto nella motivazione di garantire ai cittadini appartenenti a minoranze una certa facilitazione nei rapporti con la Pubblica Amministrazione, in modo particolare per quanto riguarda l'uso della lingua minoritaria⁸⁸.

⁸⁶ Vedi G. A. BLEAU DOIS, *The constitutional protection of minorities in Canada*, in European Commission for Democracy Through Law, *Protection of Minorities in Federal and Regional States*, Strasbourg 1994, p. 16 ss.

⁸⁷ Vedi *infra* Appendice.

⁸⁸ Vedi su detti principi *infra* Cap. 6, § 6.1 e § 6.3, e per quanto riguarda il caso italiano cfr. l'Appendice.

Problematiche inerenti la rappresentanza politica delle minoranze in ambito giuridico

6.1 Uguaglianza e non discriminazione

Le forme di tutela presentate in questa rassegna costituiscono, in verità, una forte problematica rispetto alla (presunta) violazione del principio di eguaglianza formale dell'elettorato passivo e mal si addicono alla tipica concezione dello Stato liberale: infatti, dove vi sono norme orientate in tal senso, alcuni indirizzi della giurisprudenza costituzionale, come in Montenegro, non hanno tardato a dichiarare incostituzionali le previsioni di legge volte a garantire seggi ai membri delle minoranze, oppure, come nel caso della legislazione della Bosnia-Erzegovina, l'adozione di tali misure si è rivelata un fallimento a causa della forte divisione etnica⁶⁷.

Naturalmente, come abbiamo già evidenziato nel corso del lavoro, è palese che la tutela delle minoranze in campo politico può essere effettivamente confermata attraverso principi derogatori, che permettano, quanto meno, per i membri delle minoranze e per i loro partiti, di disporre di una garanzia minima della rappresentanza, specialmente laddove la frammentazione territoriale o l'esiguità numerica accentuata non ne favo-

⁶⁷ Con è si nota, l'adozione o meno di determinate tecniche di protezione e il riflesso di due differenti impostazioni logico-dottrinali: una, tipicamente di stampo liberale, attribuisce al principio di eguaglianza un mero significato non discriminatorio secondo cui tutti gli uomini (e quindi anche i membri appartenenti a minoranze etnonazionali e linguistiche o religiose) devono essere riconosciuti inolari di pari capacità giuridiche (e quindi di pari diritti e doveri) senza alcuna differenziazione; l'altra, invece, tipica delle correnti socialiste, insiste sul fatto che i pubblici poteri debbano intervenire per ridistribuire le opportunità frammentate nei diversi *status* di partenza. A titolo esemplificativo, espressione del primo tipo concettuale è la *Dichiarazione francese dei diritti dell'uomo e del cittadino* del 26 agosto 1789 dove si leggeva che «agli uomini nascono e rimangono liberi e eguali nei diritti» (art. 1) ovvero lo *Statuto Albertino* del 1848 dove si leggeva che «tutti i regnicoli [...] godono egualmente i diritti civili e politici e sono ammissibili alle cariche civili e militari, salve le eccezioni determinate dalle leggi» (art. 24). Un esempio concreto del secondo tipo di concezione è invece rinvenibile nella Carta costituzionale italiana del 1948 ove si legge che «è compito della Repubblica 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, c. 2).

riscano, secondo le normali regole, una concreta probabilità di rappresentanza.

Formalmente, infatti, un trattamento eguale è sufficiente ad assicurare anche ai cittadini appartenenti a minoranze le medesime opportunità rispetto al resto della popolazione: ma ciò è plausibile solo in situazioni sostanzialmente eguali; in mancanza di tali condizioni risulta necessaria l'adozione di particolari trattamenti finalizzati ad assicurare una piena ed effettiva eguaglianza. Sostanzialmente, invece, una completa garanzia ai diritti e alle libertà nonché alla vita democratica delle minoranze nazionali non può passare solo attraverso l'adozione di misure di tipo negativo, cioè attraverso generali divieti o obblighi di *non facere* (ovvero mediante la mera adozione del principio di non discriminazione vale a dire dell'*eguaglianza in senso formale*), ma, soprattutto, attraverso obblighi di *facere* (ovvero mediante l'adozione del principio dell'*eguaglianza in senso sostanziale*) nonché strutturali determinazioni alle regole della partecipazione politica orientate a favore dei gruppi etnici⁶.

Si comprende, da quanto detto, come il principio di eguaglianza (nella sua duplice veste di principio formale e sostanziale dello Stato democratico e pluralista) costituisca il *dens ex machina* di quegli altri principi, quali, nel caso delle minoranze, la libertà di associazione e la libertà di espressione, dal cui *favor* non si può prescindere per una corretta ed effettiva tutela giuridica, che garantisca una piena e completa partecipazione delle minoranze etnonazionali e linguistiche ai processi politici e decisionali dello Stato⁷.

⁶ I recenti orientamenti giurisprudenziali della Corte europea dei diritti dell'uomo tendono a favorire la seconda delle opzioni suddette, ammettendo una differenza di trattamento quando questa risulta necessaria a perseguire uno scopo legittimo (cfr. Corte Eur. Dir. Uomo, *sent.* 26 aprile 1979, *Standley Times c. The United Kingdom*, causa 6538/74) ovvero se esiste una relazione ragionevole di proporzionalità tra mezzi adottati e gli obiettivi che si vuole perseguire (cfr., a proposito, Corte Eur. Dir. Uomo, *sent.* 8 ottobre 1980, *Überschar c. Bundesversicherungsanstalt für Angestellte*, causa 810/79 c. *sent.* 11 giugno 2002, *Wyllis c. United Kingdom*, causa 36042/97) e, comunque, non inficiano i diritti degli appartenenti a maggioranze (cfr. Corte Eur. Dir. Uomo, la quale, *sent.* 2 ottobre 2001, *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden c. Bulgaria*, causa 29221/95 e causa 29222/95); cfr. E. CIANCHI, *L'etnonomismo europeo*, cit., in particolare pp. 49-59.

⁷ Ciò nonostante è opportuno ricordare che se il divieto di discriminazione per motivi di etnia, lingua e religione è oggi generalmente riconosciuto come principio cardine inviolabile, rimane, però, sempre controversa e alquanto annosa la questione, circa la possibilità di obbligar uno Stato ad attuare discriminazioni positive in favore di gruppi minoritari: cfr. sul punto le considerazioni apportate da E. PALLINO, *The Use of Minority Languages: Recent Developments in I.C. law and Judgments of the ECJ*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 3, 2001, pp. 299-318. Vedi ulteriori considerazioni in A. CARRI, *Libertà, eguaglianza, pluralismo nella problematica della garanzia delle minoranze*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 1993, pp. 289-314.

6.2 La libertà di associazione

Per quanto concerne la libertà di associazione, questa consiste nella concreta possibilità per le persone appartenenti a minoranze di formare organizzazioni e partiti politici volti a trasmettere, da un piano teorico a uno sostanziale, gli interessi specifici dei predetti gruppi nella sfera politico istituzionale⁶⁴. In linea generale, il diritto pubblico comparato è generalmente propenso a riconoscere e ad ammettere tale possibilità, anche se non mancano eccezioni, come, ad esempio, avviene in Bulgaria⁶⁵ o in Turchia⁶⁶, dove i rispettivi ordinamenti prevedono il divieto di costituire partiti politici su base etnica, linguistica o religiosa⁶⁷. Naturalmente, anche gli ordinamenti propensi a garantire la libertà di associazione per i movimenti di raccolta delle minoranze etnonazionali o linguistiche ovvero per i partiti regionalisti limitano la loro azione qualora questi intraprendano azioni tese al terrorismo⁶⁸ ovvero siano portatori di azioni contrarie al

⁶⁴ In generale sulla libertà di associazione G. E. VIGEVANI, *Associazione (libertà di)*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di Diritto Pubblico*, vol. I, Milano 2006, pp. 472-481.

⁶⁵ Secondo il testo costituzionale della Bulgaria «non possono essere costituiti partiti fondati su principi etnici, razziali o religiosi» (art. 11, c. 4). In verità, dinanzi ad un ricorso presentato contro il Movimento per i diritti e le libertà, accusato di essere un partito di stampo etnico, la Corte Costituzionale di Bulgaria ha rigettato le accuse rivolte al movimento in questione di fondarsi su basi etniche e religiose, di utilizzare la lingua turca, di favorire una politica di assimilazione dei musulmani in Bulgaria e di incoraggiare lo scontro etnico e religioso tra la popolazione: cfr. C. Cost. Bulgaria, *sent.* 1/1991, causa 35/1992.

⁶⁶ La cosiddetta *legge sui partiti politici* del 1983 (l. 2820/1983), in conformità alla Carta Costituzionale (artt. 68-69) vieta la costituzione di gruppi politici che si propongono di modificare la natura unitaria dello Stato per motivi legati al carattere razziale o linguistico della popolazione locale (art. 80); è, inoltre, previsto, che i partiti non possano proporsi di appoggiare gruppi minoritari, sviluppando o fondendo lingue o culture che non siano quelle turche (art. 81).

⁶⁷ Su queste tematiche si veda C. CASANOVO, *La tutela delle minoranze*, cit., *passim* e ivi appositi riferimenti bibliografici, in particolare alla nt. 13 di quel testo.

⁶⁸ In Spagna, una sentenza del Tribunale Costituzionale costituisce una pronuncia di notevole interesse per le riflessioni scaturite in materia di protezione della democrazia e della Costituzione non solo in Spagna, ma in tutta l'Europa e, comunque, relative al diritto di autonomia delle minoranze nazionali. Nella sentenza, il Tribunale, che si era pronunciato sul ricorso promosso dal partito indipendentista basco *Herri Batasuna*, sciolto insieme all'*Euzkadi Herriarrak*, sulla base della *legge organica sui partiti politici* (l. 6/2002), per i loro stretti legami con il *Movimento Indipendentista Basco* (ETA), ha confermato l'incompatibilità tra il perseguimento di determinati obiettivi (quali, ad esempio, la secessione o quantomeno l'autogoverno) attraverso canali antidemocratici ed ostili al rispetto delle libertà fondamentali e dei diritti dell'uomo (quali appunto il terrorismo). Vedi Trib. Cost. Spagna, *sent.* 6/2004, a commento della quale A. GRATTIERI, *Come si protegge la democrazia? Il caso Batasuna e la Costituzione spagnola*, in *Rivista di diritto pubblico comparato ed europeo*, IV, 2002, pp. 1719-1724.

principio di comprensione dei popoli⁶⁹ quali l'incitamento all'odio razziale o religioso, come si è verificato in alcuni casi in Israele⁷⁰ e in Belgio⁷¹ ovvero tendenti alla lesione dell'integrità e dell'unità territoriale dello Stato⁷², e questo, aldilà del fatto che un partito sia espressione di uno specifico movimento di raccolta etnonazionale e linguistico o religioso.

Per quanto concerne, invece, la previsione di misure favorevoli poste a favore dei partiti politici delle minoranze sono da segnalare, sulla base del principio di eguaglianza, le ipotesi della tecnica della riduzione del numero di firme consensuali degli elettori di sostegno dei movimenti di raccolta etnonazionali e linguistici o religiosi rispetto ai partiti della maggioranza relativamente alle procedure di registrazione per il concorso ai procedimenti elettorali, nonché forme di finanziamento agevolate e soglie di sbarramento più basse⁷³.

⁶⁹ In Germania, in base al *Grundgesetz*, i partiti anticostituzionali o antisistema sono quelli volti a danneggiare o eliminare il sistema dei valori instaurato dal regime in questione (art. 21, c. 2), ovvero quelli i cui scopi e le cui attività contrastino con le leggi penali, o siano dirette contro l'ordinamento costituzionale o contro il principio della comprensione fra i popoli (art. 9, c. 2).

⁷⁰ Relativamente al problema dell'incitamento all'odio razziale, un caso emblematico si è verificato in Israele nei confronti del partito nazionalista di destra del *Kach Faction*, il quale si era fatto portatore di idee antirazziali, quali il trasferimento forzato della popolazione araba, e antidemocratiche, quali la fondazione di uno Stato di Israele basato sui principi della teocrazia ebraica. Di fronte a tali esternazioni, la Corte Suprema dello Stato ebraico ha deciso per lo scioglimento del partito *Kach Faction* in ragione delle idee profondamente razziste e discriminatorie su cui questo basava il proprio agire politico e sulla condanna delle pratiche violente che questo attore politico diffondeva: cfr. Ct. Sup. Israele, *Kach Faction c. Knesset Speaker*, sent. 39 3/1985.

⁷¹ Importanti spunti di riflessione in tal senso si rinvengono anche da una pronuncia della *Court d'Arbitrage* belga, dove è stata confermata la legittimità dell'art. 15 *ter* della legge del 12 febbraio 1999 in base a cui si possono introdurre restrizioni al finanziamento pubblico ai partiti politici che si mostrano ostili e contrari ai diritti e alle libertà. Queste particolari disposizioni normative si sono rivelate alquanto efficaci al fine di arginare l'avanzata del partito fiammingo, il *Vlaams Blok*, manifestamente di stampo razzista e xenofobo: cfr. Ct. d'Arb. Belgio, sent. 10/2001 a commento della quale si veda A. VERTICHEL, *Belgio la Corte di cassazione conferma la sentenza che considera razzista il partito della destra nazionalista (Vlaams Blok)*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, I, 2005, pp. 111-117. Anche la Corte di Giustizia delle Comunità Europee si è trovata a doversi esprimere in tali termini: sul punto cfr. CGCE, sent. 29 giugno 2004, *Partie du Front National c. Parlamento europeo*, causa C-486/01, su cui G. MARTINO, *Il Front National dinanzi la Corte di giustizia: gruppi e democrazia al vaglio del giudice comunitario*, in *Rivista di diritto pubblico comparato ed europeo*, IV, 2004, pp. 1850-1855.

⁷² Come previsto nelle carte costituzionali di Georgia (art. 26, c. 3, e art. 38, c. 2), Bulgaria (art. 44, c. 2), Moldavia (art. 41, c. 4), Romania (art. 8, c. 2 e art. 37, c. 2), Slovacchia (art. 34, c. 3), Ucraina (art. 37, c. 1). Vedi anche F. PALERMO, J. WOLK, *No representation without recognition: the right to political participation of (national) minorities*, in *European Integration*, 3, 2003, pp. 225-248, in particolare p. 237 ss.

⁷³ Cfr., relativamente al rapporto tra libertà di associazione e principio di eguaglianza, le osservazioni fatte, limitatamente al caso italiano, da V. MARTINO, *Libertà sindacale e principio di tutela delle minoranze linguistiche (a proposito dell'art. 9 del d.p.r. 6 gennaio 1978, n. 58)*, in *Giurisprudenza italiana*, 6, 1980, pp. 162-176, il cui giudizio sul decreto oggetto di analisi, che equiparava i sindacati locali

6.3 La libertà di espressione; l'uso della lingua minoritaria nelle sedi istituzionali, in quelle pubbliche e nell'informazione

Il linguaggio riveste nei rapporti politici e giuridici un aspetto alquanto fondamentale in quanto l'uso della lingua minoritaria si lega strettamente alla libertà di espressione, la quale comporta la libera possibilità dei membri delle minoranze di manifestare il proprio pensiero e ciò non soltanto con riferimento al *quid* del pensiero stesso che si esterna, ma in ragione dello stesso *modus* di manifestare tali convinzioni, scaturente dall'oggettiva condizione di tali gruppi, ovvero dalla possibilità di utilizzare la propria lingua materna come estrinsecazione materiale della libertà di espressione. Da questo punto di vista differenti sono le discipline in cui è possibile riscontrare l'uso della lingua minoritaria; in questa sede, tuttavia, ci soffermeremo solo sull'uso della lingua materna con riferimento alla rappresentanza.

Per quanto concerne i rapporti amministrazione/amministrati, la regola dell'ufficialità delle lingue comporta per ogni dipendente pubblico l'obbligo di conoscere e utilizzare nell'esplicazione delle attività amministrative la lingua ufficiale dello Stato e l'onere da parte dei destinatari di tali atti ad adoperarsi per comprendere il significato e a rivolgersi sia in maniera scritta sia orale in quella lingua, al di là o meno della conoscenza effettiva di quell'idioma: questo criterio costituisce – secondo la dottrina più autorevole – il nucleo essenziale del «diritto linguistico comparato»¹. Tuttavia tale regola, nei casi di plurilinguismo, si intensifica: infatti, alla conoscenza della lingua ufficiale, si affianca l'onere per i dipendenti pubblici di conoscere, ove previsto, la lingua o le lingue territoriali, e la facoltà da parte dei destinatari di rivolgersi in una delle lingue ammesse a tutela

espressioni delle minoranze tedesca e ladina e le confederazioni maggiormente operative, marca una formidabile violazione del principio di eguaglianza, non rinvuovendo di fatto una situazione di disegualianza. Nel medesimo senso si poneva anche R. NAXIA, *Minoranze linguistiche e forme di associazione nazionali*, in *Corrispondenza costituzionale*, 2, 1976, pp. 185-188, con riferimento ad una precedente pronuncia della Corte Costituzionale su cui l'A. palesava che le associazioni delle minoranze linguistiche sono difficilmente parificabili alle altre associazioni (nazionali) operanti in ambito locale, in quanto, per esse, l'ambito locale è connotato alla specifica funzione che esse svolgono per la salvaguardia e la conservazione delle caratteristiche socio-culturali e linguistiche delle minoranze rappresentate. Vedi, a proposito, Corte Cost. Italia, *nut.* 34/1976.

¹ G. HERMID, *Pour un droit linguistique comparé*, in *Revue internationale de droit comparé*, 2, 1971, pp. 309-330.

Nei casi del plurilinguismo le Carte costituzionali proclamano ufficiali più lingue contemporaneamente: così: l'Irlanda (art. 17, c. 1), Svizzera (art. 116, c. 2), Irlanda (art. 8), Afghanistan (art. 16, c. 1), Sud Africa (art. 6, c. 1), Canada (art. 16) e Iraq (art. 4, c. 1). Altre proclamano l'ufficialità delle lingue all'interno di determinati territori sub statali: cfr. Spagna (art. 3), Belgio (art. 4, c. 1),

essendo il diritto all'uso delle lingue un atto di mera volontà⁷⁶, ma al contempo anche una potestà⁷⁷. Si comprende pertanto, come con l'adozione

Canada (art. 16, c. 2), Russia (art. 68, c. 2), Svizzera (art. 70, c. 2), India (art. 345), Slovetnia (art. 11), Croazia (art. 12, c. 2). In Italia lo Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige afferma che «nella Regione la lingua tedesca è parificata a quella italiana che è lingua ufficiale dello Stato» (art. 99). In altri casi la tutela delle lingue minoritarie non assurge alla proclamazione dell'ufficialità della lingua, ma solo ad una dichiarazione di principio posto alla tutela di tali idiomi; così, ad esempio, si rinvia nelle Carte costituzionali di Albania, la quale dopo aver affermato che «l'albanese è la lingua ufficiale» (art. 14, c. 1), stabilisce che le persone appartenenti a minoranze nazionali hanno «il diritto di esprimere liberamente, preservare e sviluppare la propria identità etnica, culturale, religiosa e linguistica, insegnare ed essere educati nella propria lingua madre, e di aderire ad organizzazioni e le imprese per la loro vocazione e la loro identità» (art. 20, c. 2); di Armenia, ove è decretato che l'armeno è la lingua ufficiale (art. 12) e che «i cittadini appartenenti a minoranze nazionali hanno il diritto di preservare le loro tradizioni e promuovere la loro lingua e la cultura» (art. 37); di Austria, ove è stabilito che «il tedesco è senza pregiudizio per i diritti concessi dalla legge federale per le minoranze linguistiche, la lingua ufficiale della Repubblica» (art. 8, c. 1) e che «la Repubblica (Federazione, *Länder* e comuni) riconosce la tradizione linguistica e la diversità culturale connessi con i gruppi di minoranze nazionali autoctone. Lingua e cultura, l'esistenza e la conservazione di questi gruppi etnici devono essere rispettati, tutelati e incoraggiati» (art. 8, c. 2); di Finlandia, ove si afferma che «le stesse popolazioni indigene e i rom e gli altri gruppi hanno il diritto di mantenere e sviluppare la loro lingua e la cultura. Il diritto di utilizzare la lingua sami nei rapporti con le autorità è fissato dalla legge» (art. 17, c. 3); di Ungheria, ove è proclamato che la Repubblica «si impegna a proteggere le minoranze etniche e nazionali; [e che] garantisce la loro partecipazione alla vita pubblica, lo sviluppo di una propria cultura, l'utilizzo della loro lingua madre, l'istruzione nella lingua madre e il diritto di utilizzare i loro nomi nella propria lingua» (art. 68, c. 2); d'Italia, ove il testo dispone che «la Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche» (art. 6); di Ucraina, ove è proclamato che «ai cittadini appartenenti a minoranze nazionali è garantito il diritto, in conformità con la legge, di ricevere istruzione nella propria lingua madre o di studiare la loro lingua madre nelle scuole d'insegnamento comuni e pubblici o nelle società culturali nazionali» (art. 53, c. 5).

⁷⁶ In modo particolare, a tale scopo, in Trentino-Alto Adige, lo Statuto speciale d'autonomia del 1971 (L. cost. 1/1971) dispone che i cittadini di lingua tedesca della Provincia di Bolzano hanno facoltà di usare la loro lingua nei rapporti con gli uffici giudiziari e con gli organi e uffici della pubblica amministrazione situati nella Provincia o aventi competenza regionale, nonché con i concessionari di servizi di pubblico interesse svolti nella Provincia stessa (art. 100, c. 1) e a tal proposito, gli uffici, gli organi e i concessionari usano nella corrispondenza e nei rapporti orali la lingua del richiedente e rispondono nella lingua in cui gli atti sono stati avviati da altro organo o ufficio e ove sia avviata d'ufficio la corrispondenza si svolge nella lingua presunta del cittadino cui è destinata (art. 100, c. 3). Vedi J. WOJLIK, E. PALERMO, *Il diritto all'uso della lingua nei confronti dell'amministrazione e nei procedimenti giudiziari*, in J. MARCO, S. ORFINO, E. PALERMO (a cura di), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Padova 2001, pp. 717-745.

⁷⁷ In Ungheria un *decreto legge sull'applicazione delle sanzioni e della pena* del 1979 (decr. L. 11/1979) afferma che ogni persona ha il diritto di essere informato, in ragione delle sanzioni a lui applicate, nella propria lingua madre o in un'altra lingua di sua conoscenza delle disposizioni relative ai propri diritti e doveri (art. 2); questo principio è stato ripreso anche da un *decreto del Ministero della Giustizia in materia di norme di applicazione della detenzione carceraria* del 1996 (decr. Min. Giustizia 6/1996), che ha stabilito l'obbligo per ogni istituto penitenziario di informare la persona dei suoi diritti e dei suoi doveri nella sua lingua madre o in qualsiasi altra lingua di sua conoscenza, in quanto, secondo i fini del decreto in questione, il rispetto della comprensione dei diritti e degli obblighi posti a carico del carcerato costituisce un elemento fondante del processo giudiziario e del rispetto dei diritti umani (art. 2, c. 3).

di forme di bilinguismo o plurilinguismo, la conoscenza delle lingue diventi fondamentale, se non un requisito obbligatorio per l'accesso al settore pubblico: esempi del genere si rinvengono in Finlandia⁸, in Italia, con riguardo ai soli ordinamenti speciali del Trentino-Alto Adige⁹ e della Valle d'Aosta¹⁰, in Spagna, come previsto, ad esempio, dall'ordinamento della

La legge sulle competenze linguistiche del personale del 1922 (ora abrogata) predisponesse un complesso giuridico teso a garantire le adeguate conoscenze linguistiche. In modo particolare, la legge in questione disponeva che per essere ammessi ad un lavoro da funzionario che avrebbe richiesto un diploma universitario, la persona da applicare, ad eccezione di alcuni casi debitamente espressi dalla normativa, doveva dimostrare una conoscenza della lingua maggioritaria del distretto amministrativo in questione. Quando la circoscrizione fosse stata unilingue, il candidato avrebbe dovuto dimostrare di capire la lingua ufficiale del Paese nonché, relativamente per il posto di giudice, le sue capacità linguistiche nelle altre lingue ufficiali in maniera soddisfacente, ma se il distretto fosse stato bilingue la persona da reclutare avrebbe dovuto fornire la prova della sua competenza orale e scritta solo nell'altra lingua ufficiale. Questa legge è stata integrata e migliorata con la recente legge sulle competenze linguistiche del personale pubblico del 2003 (l. 424/2003). In particolare, la legge in questione dispone, in merito al reclutamento al servizio pubblico, che ogni annuncio di una posizione ufficiale o di una posizione vacante o servizio oggetto della domanda deve comprendere la specificazione delle esigenze linguistiche e le eventuali competenze linguistiche necessarie per la funzione richiesta (art. 4); la legge in questione poi provvede a specificare i requisiti per il personale dello Stato per quanto riguarda la conoscenza della lingua svedese e di quella finlandese (art. 6), prevedendo, tra l'altro, il test di lingua di Stato per l'accesso alla pubblica amministrazione (art. 10).

Per quanto concerne il Trentino-Alto Adige alcuni decreti hanno subordinato l'accesso ai ruoli istituiti per le varie carriere amministrative al requisito dell'attestato della conoscenza delle lingue – comunemente noto come *patentino linguistico* – sia per quanto riguarda le amministrazioni statali sia per e tanto concerne le amministrazioni della Provincia autonoma di Bolzano. Secondo un decreto contenente norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di proporzione nei uffici statali siti nella Provincia di Bolzano e di conoscenza delle due lingue nel pubblico impiego del 1976 (d. cr. P.R. 752/1976) la conoscenza della lingua italiana e di quella tedesca, adeguata alle esigenze e al buon andamento del servizio, costituisce pertanto un requisito fondamentale per le assunzioni comunque strutturate e denominate ad impieghi nelle amministrazioni dello Stato, comprese quelle con ordinamento autonomo, e degli enti pubblici in Provincia di Bolzano, nonché per il personale degli uffici giudiziari e degli organi ed uffici della pubblica amministrazione con competenza regionale aventi sede in Provincia di Trento (art. 1). Inoltre, secondo lo Statuto, l'attribuzione dei posti riservati a cittadini di lingua tedesca e ladina sarà effettuata gradualmente, sino al raggiungimento delle quote di cui al comma precedente, mediante le nuove assunzioni in relazione alle vacanze che per qualsiasi motivo si determinano nei singoli ruoli (art. 89, c. 4), statuendo così una rappresentanza a specchio nell'ambito amministrativo.

Per quanto concerne la Valle d'Aosta la legge regionale relativa alle disposizioni attuative della legge regionale sulla disciplina dello svolgimento della prova scritta di francese agli esami di Stato in Valle d'Aosta del 1999 (l. reg. 25/1999) disciplina l'utilizzo della certificazione di piena conoscenza della lingua francese ai fini dell'accesso alle qualifiche funzionali del comparto unico del pubblico impiego regionale per le quali è richiesto un diploma di laurea o un diploma universitario (art. 1). Inoltre, merita di essere ricordato che la normativa regionale ha stabilito il principio della preferenza nel trasferimento di personale statale alla Regione a chi dimostri la conoscenza della lingua francese (l. reg. 196/1978, art. 73, c. 3), che si integra con il disposto contenuto nello Statuto speciale d'autonomia del 1948 che prevede l'obbligo di assumere, per quanto possibile, funzionari originari della Regione o che conoscano la lingua francese (art. 38, c. 3), così come disposto, tra l'altro, anche dalla legge regionale contenente disposizioni in materia di accesso ai organigrammi delle amministrazioni regionali, pubblici non economici dipendenti dalla Regione e degli enti locali della Valle d'Aosta del 1996 (l. reg. 6/1996), la quale stabilisce che il concorso si compone di due prove scritte e almeno di un colloquio, con la verifica della conoscenza del francese sia in forma scritta sia in forma parlata (art. 39, c. 2).

Galizia⁸¹, o in Ungheria⁸². L'uso della lingua minoritaria nelle pubbliche amministrazioni comporta, pertanto, il diritto di utilizzare da parte degli utenti la lingua materna e il dovere di ricevere informazioni nello stesso idioma: esempi del genere si rinvencono, ad esempio, in Repubblica Ceca⁸³, in Austria⁸⁴, in Moldavia⁸⁵, in Finlandia⁸⁶ o in Spagna⁸⁷; ulteriori ipo-

Lo Statuto di autonomia della Galizia del 1981 (l. 1/1981) proclama il bilinguismo (art. 5, c. 2), impegnando il Governo della Comunità autonoma a garantire il normale uso di entrambe le lingue, e a rendere possibile l'uso del galiziano nei settori della vita pubblica, nella cultura e nell'informazione, attuando i mezzi necessari per facilitare tale conoscenza (art. 5, c. 3), nel rispetto del principio di non discriminazione (art. 5, c. 4). In conformità con l'obbligo di promuovere l'uso normale del galiziano da parte del Governo della Galizia, come previsto dalla *legge di normalizzazione linguistica* del 1983 (art. 6, c. 3), una conoscenza della lingua galiziana dovrà essere dimostrata, in conformità alla *legge sul servizio pubblico* del 1988 (l. 4/1988), nei concorsi effettuati per la selezione di accesso all'amministrazione della Comunità autonoma di Galizia e negli enti locali della Galizia (art. 33).

⁸¹ In Ungheria la *legge sui diritti delle minoranze nazionali ed etniche* del 1993 (l. 77/1993), statuisce che nella collettività in cui risiedono persone appartenenti a minoranze, le autorità di autogestione assicurano in caso di vacanza di posti di interesse pubblico o di servizio civile, l'assunzione di candidati aventi la conoscenza della lingua della minoranza di riferimento, a condizione che questi individui soddisfino le qualifiche generali e professionali richieste per la copertura di tali posti (art. 54).

⁸² In Repubblica Ceca la *Carta dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* del 1991 (l. così, 23/1991) garantisce ai cittadini appartenenti alle minoranze etniche o nazionali, secondo le condizioni previste dalla legge, il diritto di utilizzare la propria lingua nei loro rapporti con le autorità (art. 25, c. 1).

⁸³ La *legge sui gruppi etnici* del 1976 (l. 396/1976) dispone che i funzionari pubblici e le autorità sono tenute a garantire nei rapporti tra queste e i cittadini appartenenti a minoranze, in conformità con le previsioni di legge, il diritto all'uso della lingua di un gruppo etnico (art. 13, c. 1). Tuttavia, se la lingua è ufficiale all'interno di un Comune, l'utilizzo di questa lingua addizionale e autorizzata negli annunci e negli avvisi pubblici (art. 13, c. 4). Relativamente alla sola minoranza slovena un *decreto federale concernente la definizione dei luoghi dove lo sloveno è riconosciuto come lingua ufficiale* del 1977 (decr. Gov. 306/1977) dispone l'uso della lingua slovena come lingua ufficiale da parte delle autorità pubbliche e amministrative appartenenti ai distretti di Villach, Klagenfurt e Voerkmarkt (art. 4) e che tale riconoscimento si estende anche presso i servizi postali, le amministrazioni delle ferrovie, presso quelle delle telecomunicazioni nonché nei posti di polizia e presso le autorità militari (art. 5).

⁸⁴ In Moldavia, la *legge sui diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali e sullo status giuridico delle loro organizzazioni* del 2001 (l. 382/2001) riconosce alle minoranze di ricevere nella loro lingua madre gli atti prodotti dagli enti locali (art. 8, c. 3).

In modo particolare, la *legge sull'uso dei sami davanti alle autorità amministrative* del 1991 (l. 516/1991) attribuisce il diritto ai membri della popolazione sami di rivolgersi alle autorità amministrative e a quelle giudiziarie nella propria lingua madre (art. 17); questa legge è stata recentemente sostituita dalla *legge sulla lingua sami* del 2003 (l. 1086/2003), la quale attribuisce il diritto delle popolazioni sami di utilizzare la lingua materna negli affari concernenti il lavoro o per qualsiasi questione con le autorità (art. 4, c. 1), disponendo l'obbligo per le autorità stesse di non limitare o rifiutare di applicare i diritti linguistici previsti nella presente legge in ragione del fatto che gli individui sami conoscono anche le lingue finlandese e svedese (art. 17, c. 2). Infine, per concludere, la legislazione finlandese dispone, con riguardo alle isole Åland, l'ufficialità della lingua svedese; tuttavia, ai cittadini di lingua finlandese – ai sensi della *legge sull'autonomia delle Åland* del 1991 (l. 1141/1991) – è riconosciuto il diritto di utilizzare la lingua materna dinanzi gli organi pubblici (artt. 36-37).

A tal riguardo si pone la legislazione dei Paesi Baschi: la *legge fondamentale sulla normalizzazione del basco* del 1982 ha provveduto ad adottare opportune misure atte a garantire la progressiva realizzazione di questo principio in tutti i settori pubblici quali l'uso della lingua nel Parlamento della Comunità autonoma (art. 8), nella giustizia (art. 9), nella registrazione dei documenti nei registri pubblici (art. 7), nei media (artt. 22-25) e nella vita sociale (artt. 26-29). A questa disciplina si affian-

tesi consistono nella creazione di specifici uffici o sportelli linguistici, come si verifica in Italia³⁶, o con l'adozione del criterio della richiesta di preferenza linguistica come avviene, ad esempio, nella Repubblica del Sud Africa³⁷, impegnando le autorità pubbliche ad adoperarsi in tal senso³⁸, paventando, inoltre e col mero fine di garantire un personale efficiente, la previsione di corsi di formazione o di aggiornamento per gli impiegati "bilingui"³⁹, e disponendo, tra l'altro, specifiche indennità linguistiche al personale pubblico⁴⁰.

ca la *ley sobre lengua pública de País Vasco* del 1989 (l. 6/1989), che in modo particolare statuisce che ogni comunicazione interna ed esterna da parte dell'amministrazione pubblica deve essere garantita in entrambe le lingue ufficiali della Comunità (art. 9^{ter}) e il *decreto que disciplina el proceso de normalización del lenguaje nell'amministrazione della giustizia della Comunità autonoma* del 2003 (decr. 152/2003). Differente, seppur ispirata ad una logica normativa tendente al separatismo linguistico, si pone la legislazione utilizzata nella Comunità autonoma di Navarra, che, sulla base del principio posto a essere dallo Statuto di autonomia del 1982 (l. 13/1982), che proclama lo spagnolo quale lingua ufficiale della Comunità autonoma insieme al basco nelle zone in cui tale idioma è normalmente utilizzato (art. 9), ha creato, attraverso l'emanazione del *decreto que disciplina el basco nelle pubbliche amministrazioni di Navarra* del 1994 (decr. 135/1994) una ripartizione linguistica territoriale, fondata sul principio che la lingua da utilizzare è quella parlata all'interno del territorio subteritoriale di riferimento, la cui individuazione è stata disciplinata da un'apposita *ley foral* del 1986 (l. 18/1986). In sostanza, nella zona basca, la lingua comunemente usata è il basco, affiancato dal castigliano, nella zona mistilingue si applica invece un bilinguismo paritario, mentre nella zona monolingua si applica il castigliano, anche se non mancano alcune norme tese ad agevolare l'uso del basco così come si rinvia nello stesso *decreto que disciplina l'impiego del basco nelle pubbliche amministrazioni di Navarra* del 1994, allorché, con riferimento agli scopi e agli obiettivi che si persegue di raggiungere, statuisce l'obbligo nelle zone mistilingue di organizzare e formare il personale necessario per consentire l'esercizio dei diritti linguistici dei cittadini della zona (art. 1, c. 2, lett. b), mentre, a livello centrale, di garantire, comunque, nei rapporti col Governo della Navarra, personale bilingue in grado di soddisfare le esigenze dei cittadini di lingua basca (art. 1, c. 2, lett. c).

In It. ha, in base alla *legge quadro sulle minoranze linguistiche storiche* (l. 482/1999), al fine di rendere effettivo l'esercizio di tale facoltà, le pubbliche amministrazioni provvedono, anche mediante convenzioni con altri enti, a garantire la presenza di personale che sia in grado di rispondere alle richieste del pubblico, utilizzando la lingua minoritaria ammessa a tutela (art. 9, c. 1); ulteriori problematiche v. d. *infra* in Appendice.

A tal proposito si veda la *legge sulla promozione all'accesso delle informazioni* del 2000 (l. 27/2000).

Come si verifica in Groenlandia, dove la *legge sulla pubblica amministrazione* del 1994 (l. 8/1994), dopo aver stabilito che ogni cittadino ha il diritto di ricevere un qualsiasi servizio amministrativo in una delle due lingue ammesse a tutela (danese e kalaallisut), decreta che tale diritto obbliga le autorità, in questione a provvedere in tal senso (art. 7).

Interessante a proposito la legislazione delle Comunità autonome in Spagna. Ad esempio in Galizia la conoscenza linguistica da parte dei dipendenti pubblici è soggetta a formazione permanente effettuata da un'apposita Scuola superiore per l'amministrazione che rilascia, in conformità a quanto previsto sia dalla *legge istitutiva della scuola galiziana di amministrazione pubblica* del 1987 (l. 4/1987), sia dall'*ordinanza sugli attestati di conoscenza del galiziano* del 2007, appositi certificati di conoscenza linguistica. Nelle Asturie la *legge sulla promozione del babilo asturiano* del 1998 (l. 1/1998) provvede a formare tutti i dipendenti del settore pubblico, che svolgono una funzione nel Principato delle Asturie, alla conoscenza del babilo asturiano, qualora le caratteristiche delle mansioni da svolgere lo richiedano (art. 4).

Come si verifica ad esempio in Italia, con riferimento alla Regione della Valle d'Aosta, ove la *legge regionale relativa alle disposizioni attuative della legge regionale sulla disciplina dello svolgimento della quarta prova*

In alcuni casi, come avviene ad esempio in Finlandia⁷³, sono previsti servizi di traduzione a favore degli utenti, in modo da agevolare i rapporti tra amministratori e amministrati.

Non sempre però nella redazione degli atti è riconosciuta la parità giuridica, tant'è che spesso vige la regola che producono effetti giuridici solo gli atti redatti nella lingua ufficiale nazionale⁷⁴ (regola questa, che, in verità, riduce la portata delle norme sui diritti linguistici minoritari), anche se non mancano eccezioni a proposito⁷⁵.

Per quanto concerne l'utilizzo della lingua minoritaria nei lavori delle Assemblee legislative, numerosi sono gli ordinamenti che prevedono tale possibilità. A tal proposito i vari ordinamenti contemplano l'utilizzo della lingua minoritaria sia nei dibattimenti sia nei lavori degli organi istituzionali della Camera⁷⁶ ovvero del Governo⁷⁷, sia, ancora, nella presentazione

⁷³ *scritto di francese agli esami di Stato in Valle d'Aosta del 1999* (l. reg. 25/1999), in conformità a quanto predisposto dalla *legge regionale sulla disciplina dello svolgimento della quarta prova scritta di matricola agli esami di Stato in Valle d'Aosta del 1998* (l. reg. 58/1988), attribuisce al personale di ruolo e non di ruolo dipendente dell'Amministrazione regionale, che ai sensi delle vigenti disposizioni di legge abbia superato la prova di accertamento della conoscenza della lingua francese, un'indennità speciale di bilinguismo (art. 1).

⁷⁴ La *legge sulla lingua sami del 2003* (l. 1086/2003) ha disposto con riferimento al rapporto amministrativo il diritto da parte delle popolazioni sami di ottenere una traduzione con riguardo ad ogni documento contenente una decisione amministrativa o a qualsiasi altro documento di natura amministrativa (art. 20).

⁷⁵ Ad esempio, in Italia, il *decreto di attuazione della legge quadro sulle minoranze linguistiche del 2001* (decr. P.R. 345/2001) dopo aver garantito l'uso della lingua minoritaria nelle varie sedi afferma che per gli atti aventi effetti giuridici ha efficacia solo il testo in lingua italiana (art. 6).

⁷⁶ Lo *Statuto speciale d'autonomia del 1948* (l. cost. 4/1948) si limita — dopo aver dichiarato che nella valle d'Aosta la lingua francese è parificata a quella italiana (art. 38, c. 1) — a stabilire la libertà di redazione degli atti pubblici, i quali possono essere redatti nell'una o nell'altra lingua, eccettuati i provvedimenti dell'autorità giudiziaria, i quali sono redatti in lingua italiana (art. 38, c. 2).

In Finlandia, la Carta costituzionale dispone che «le lingue usate nel lavoro parlamentare sono il finlandese e lo svedese» (art. 51, c. 1). In Nuova Zelanda una legge del 1996 (l. 107/1996) ha attribuito la facoltà ai membri della popolazione indigena maori di esprimersi in inglese o nella lingua indigena nei lavori dell'organo legislativo. Più consistente la legislazione ungherese in materia: in Ungheria, infatti, il *regolamento dell'Assemblea parlamentare del 1994* (reg. 46/1994) stabilisce il diritto di qualsiasi membro la cui lingua materna non sia quella ungherese di parlare nella propria lingua materna, ma subordinata l'esercizio di tale diritto ad una esplicita richiesta che deve essere fatta all'Assemblea nazionale nelle ventiquattro ore antecedenti l'inizio della sessione, in modo tale che l'Ufficio dell'Assemblea nazionale fornisca un servizio di interpretazione in modo da rendere fruibile il diritto di cui sopra, il quale senza la debita autorizzazione non può essere esercitato (art. 40); a tal proposito, però, la *legge sui diritti delle minoranze nazionali ed etniche del 1995* statuisce che i deputati appartenenti a minoranze hanno la facoltà di utilizzare la loro lingua in Parlamento (art. 52); questa disposizione sembrerebbe contraddire quanto detto sopra. In verità ai membri appartenenti a minoranze il diritto di fruire della propria lingua in Assemblea spetta comunque, al di là della richiesta o meno all'Ufficio dell'Assemblea nazionale, richiesta che sembrerebbe spettare a quelle persone non appartenenti a minoranze e parlanti una lingua diversa dalla lingua ungherese.

dei vari atti⁸ sia, infine, nella traduzione dei medesimi atti⁹, o nella pubblicazione sui giornali ufficiali dei provvedimenti legislativi adottati¹⁰.

In alcuni ordinamenti, medesimi diritti si riscontrano anche a livello locale.

Interessanti risultano a proposito le normative contemplate dagli ordinamenti di Italia e di Croazia, ma con profonde differenze: infatti, se nel caso italiano, la *legge quadro sulle minoranze linguistiche storiche* del 1999, pur disponendo che nei comuni delle popolazioni soggette a tale legge i membri dei Consigli comunali e degli altri organi a struttura collegiale dell'amministrazione possono usare, nell'attività degli organismi medesimi, la lingua ammessa a tutela, tuttavia, la legge in questione non conferisce validità giuridica agli atti prodotti da tali organi se non in lingua italiana,

⁸ La Carta costituzionale della Finlandia stabilisce che il Governo e le altre autorità presentano i loro documenti sia in finlandese e svedese nei lavori parlamentari (art. 51, c. 2).

⁹ In Nuova Zelanda una legge del 1996 (L. 349/1996) consente l'utilizzo della lingua degli aborigeni per la presentazione di petizioni. In Slovenia, il regolamento di procedura dell'Assemblea Nazionale del 1993 afferma che i membri delle minoranze italiana e ungherese hanno il diritto di presentare proposte di legge e petizioni, nonché formulare proposte scritte in italiano o in ungherese (art. 5, c. 2).

¹⁰ Ad esempio, in Galles, la *legge sulla lingua gallese* del 1993 (*The Welsh Language Act*) ha statuito la parità tra l'inglese e il gallese, garantendo l'uso della lingua gallese nelle diverse tipologie di atti dell'Assemblea legislativa, dagli *standing orders* fino agli atti strumentali e procedurali (art. 27). In Nuova Zelanda un'ordinanza del 1996 (L. 363/1996) stabilisce che su richiesta dello *Speaker*, gli atti legislativi e non, adottati dalla Camera, possono essere tradotti in una lingua diversa da quella originale o ufficiale, in modo da favorirne l'accessibilità ai membri delle popolazioni indigene. In Finlandia la *legge sulla lingua* del 2004 stabilisce che se il servizio legislativo ritiene che una legge e di notevole importanza per la popolazione di lingua svedese del Paese, è preferibile, nella preparazione degli atti legislativi, che il relativo rapporto venga pubblicato in lingua svedese e allo stesso modo se una proposta legislativa o una relazione riguarda gli affari della Provincia di Aland, ovvero e di grande importanza per questa Provincia ovvero se un disegno di legge o un rapporto è di particolare importanza per la popolazione di lingua svedese ovvero per la Provincia di Aland, che la pubblicazione contenga una sintesi in lingua svedese del testo della proposta legislativa (art. 31, c. 2 e c. 3). In Slovenia il citato regolamento di procedura dell'Assemblea Nazionale del 1993 stabilisce che gli interventi resi in italiano e in ungherese nei dibattiti parlamentari da parte dei membri delle minoranze nazionali ungherese e italiana siano inclusi nel verbale della riunione nella loro lingua e accompagnati da una traduzione in sloveno (art. 321).

Un'iblenmatico è il caso della Finlandia ove la legislazione in materia e, alquanto ricca: secondo il tenore della Carta costituzionale, le leggi sono pubblicate nelle due lingue ufficiali ovvero in finlandese e svedese (art. 79, c. 4); inoltre, la *legge sulla lingua* del 2004 prescrive che «le leggi sono adottate in finlandese e in svedese» (art. 30, c. 1) e che «i decreti e i regolamenti giuridici redatti dalle autorità sono tutti pubblicati nelle due lingue nazionali» (art. 30, c. 2); la medesima legge stabilisce inoltre che le proposte legislative e le relazioni relative alle commissioni o ai comitati di Stato sono pubblicate in lingua finlandese, ma la pubblicazione deve comprendere una sintesi e il testo della proposta legislativa in lingua svedese (art. 31, c. 1). A Tuvalu, il regolamento di procedura del Parlamento del 1994 dispone che tutti i documenti possono essere scritti in inglese ovvero in lingua locale nel "Giornale Ufficiale" (art. 3, c. 2), mentre gli dibattiti devono essere scritti nell'idioma locale (art. 3, c. 1).

mostrando la sterilità della disposizione, a differenza invece del caso croato, ove la *legge sull'uso della lingua e della scrittura delle minoranze nazionali nella Repubblica di Croazia* del 2000 stabilisce che «nei comuni, nelle città e nelle regioni dove vige l'uso ufficiale paritetico della lingua e scrittura della minoranza nazionale, l'attività dei Consigli e delle giunte comunali e cittadine, nonché delle Assemblee e giunte regionali, viene svolta in lingua croata e caratteri latini e nella lingua e scrittura della minoranza nazionale, che sono ufficiali e paritetiche» (art. 8, c. 1)¹⁰⁰.

Incentrate, invece, sul principio territoriale si pongono, *mutatis mutandis*, in Svizzera, le normative dei Cantoni bilingui di Berna¹⁰¹ (con riguardo alla minoranza di lingua francese), di Friburgo¹⁰² e del Vallese¹⁰³ (con

¹⁰⁰ In Italia, la citata *legge quadro sulle minoranze linguistiche storiche* del 1999 (L. 482/1999), ha disposto, inoltre, le medesime facoltà anche con riguardo ai consiglieri delle comunità montane, delle province e delle Regioni, i cui territori ricomprendano comuni nei quali è riconosciuta la lingua ammessa a tutela, che complessivamente costituiscano almeno il 15% della popolazione interessata (art. 7); si veda, anche con riferimento alla *legge sull'autonomia locale* (L. 142/1990), le osservazioni critiche di E. BARUSSO, *l'uso della lingua minoritaria diversa da quella italiana negli organi collegiali degli Enti locali*, in *L'amministrazione italiana*, 9, 1992, pp. 1322-1324, nonché sempre dello stesso E. BARUSSO, *l'uso di una lingua minoritaria in seno ad un organo collegiale di un ente locale territoriale: l'autonomia statutaria*, in *Il foro amministrativo*, 6, 1992, pp. 1344-1358. In Croazia, la *legge sull'uso della lingua e della scrittura delle minoranze nazionali nella Repubblica di Croazia* del 2000, conferisce ai consiglieri, ai membri della giunta oppure ai cittadini nei comuni, nelle città e nelle Regioni dove vige l'uso ufficiale paritetico della lingua e scrittura della minoranza nazionale, il diritto di ricevere in forma bilingue o plurilingue l'invio dei materiali per la seduta del Consiglio e della giunta cittadina o comunale, nonché dell'Assemblea e della giunta regionale, la stesura del verbale e la pubblicazione delle conclusioni e la pubblicazione degli avvisi ufficiali e inviti degli organismi rappresentativi, esecutivi e amministrativi dei comuni, delle città e delle Regioni, nonché dei materiali per le sedute degli organismi rappresentativi ed esecutivi (art. 8, c. 3). V. PUREGGI, *Lingue minoritarie e identità culturali*, cit. p. 344 ss.

¹⁰¹ Nel Cantone di Berna, le lingue ufficiali, secondo la Costituzione cantonale del 1993, sono il tedesco e il francese (art. 6, c. 1), e ciò comporta alcune garanzie sull'uso della lingua materna nei confronti dei locutori di quest'ultimo idioma, che costituiscono minoranza nel Cantone in questione: per quanto concerne l'uso della lingua nelle attività legislative, secondo le *regole del Gran Consiglio del Cantone di Berna* del 1989, le lingue utilizzate nei lavori consiliari sono il tedesco, lo svizzero tedesco (chiamato dalla legge in questione "dialetto") e il francese, con l'obbligo di fornire una traduzione simultanea (art. 76).

¹⁰² In modo particolare, con riguardo alla politica linguistica nelle attività legislative, la *legge sulla pubblicazione degli atti legislativi* del 2001 stabilisce che la pubblicazione di tali atti avviene nelle lingue ufficiali del Cantone (art. 18), che a detta della Costituzione cantonale del 2001 sono il francese e il tedesco (art. 6, c. 1), e che entrambe le pubblicazioni, sempre secondo la legge suddetta, fanno fede (art. 20). La possibilità di utilizzare una sola lingua è prevista con riguardo ai documenti di natura interna, così come disposto dal *regolamento sullo sviluppo degli atti legislativi* del 2005, con riguardo ai documenti interni del Governo (art. 11 e art. 32).

¹⁰³ Per quanto concerne il Cantone del Vallese, la Costituzione cantonale del 2000 proclama le lingue francese e tedesco quali lingue "nazionali" (art. 12, c. 1), disponendo il principio della parità di trattamento nella legislazione (art. 12, c. 2).

riguardo alla minoranza di lingua tedesca), in quello unilingue del Ticino¹¹¹ (con riguardo al gruppo italofono) ovvero in quello trilingue dei Grigioni¹¹² (con specifico riferimento alle lingue tedesco, italiano e romancio).

Con particolare riguardo all'accesso agli strumenti di radiodiffusione e telecomunicazione nel servizio pubblico, nonostante a livello internazionale si registrino tutta una serie di normative e principi *ad hoc*, che inglobano il diritto d'accesso del mezzo radiotelevisivo come parte integrante dei diritti dell'uomo, bisogna sottolineare come l'esistenza di tale tipo di programmazione, che pur dovrebbe costituire una priorità per il servizio pubblico televisivo in forza dell'obbligo universale di servire la totalità della società (e quindi anche i membri appartenenti a minoranze etno-nazionali e linguistiche), risulti alquanto scarno e fondato su normative giuridiche alquanto generiche¹¹³.

¹¹¹ Anche se non mancano a proposito misure atte a garantire l'utilizzo delle altre lingue nazionali.

A tal proposito la Costituzione del Cantone dei Grigioni del 2003 stabilisce che il tedesco, il romancio e l'italiano sono lingue ufficiali e equivalenti del Cantone (art. 3, c. 1). Con riferimento alle attività del Gran Consiglio e della legislazione in generale (art. 4), nella giustizia (art. 8-9) (ove il precedente *decreto concernente l'organizzazione e il regolamento giudiziario* del 1961, non prevedeva l'uso del romancio e limitava le sentenze pronunciate e redatte in tedesco ad una mera traduzione in italiano) (art. 28), nelle attività amministrative cantonali (art. 5), in quelle comunali (art. 16-17), e in parte, in quelle distrettuali (art. 24).

A livello sovranazionale, per quanto concerne le norme di principio, bisogna ricordare la *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* del 10 dicembre 1948 (art. 19) che sancisce il diritto alla libertà di opinione e di espressione di ogni individuo e che ha assunto carattere vincolante all'indomani dell'approvazione del *Patto internazionale sui diritti civili e politici* del 16 dicembre 1966 (art. 19). Si deve poi ricordare l'importantissima *risoluzione sulla libertà di espressione* (Risoluzione 2004/42 del 19 aprile 2004) del Comitato sui diritti umani delle Nazioni Unite, ma, anche, per la sua portata simbolica la *Dichiarazione congiunta del Rappresentante speciale delle Nazioni Unite sulla libertà d'opinione e d'espressione, del Rappresentante speciale Ocas sulla libertà dei media e di quello Ocas sulla libertà d'espressione* del 2003. Tra i punti salienti di tale documento si ricordano il ruolo e il carattere indipendente che devono rivestire le singole Autorità garanti nazionali per le comunicazioni e la libertà di accesso agli strumenti della radiodiffusione e della televisione. Si menziona poi la *Dichiarazione universale sulla diversità culturale* del 31 novembre 2001, che evidenzia, tra l'altro, il ruolo culturale e pluralista dell'informazione e dell'accesso ai media. Infine devono essere richiamate la *Convenzione quadro sulla protezione dei minoranze nazionali* dell'1 febbraio 1995 (art. 9) e la *Carta europea delle lingue regionali e minoritarie* del 2º giugno 1992 (art. 11). Quest'ultima è di notevole interesse, allorchando statuisce che le Parti si impegnano, nei confronti dei locutori delle lingue regionali o minoritarie nei territori dove queste lingue sono usate, secondo la situazione di ciascuna, nella misura in cui l'amministrazione pubblica abbia, in maniera diretta o indiretta, competenza, potere o un ruolo in questo campo e rispettando i principi di indipendenza e di autonomia dei mass media, nella misura in cui la radio e la televisione abbiano una funzione di servizio pubblico, ad adottare almeno una delle seguenti misure: assicurare la creazione di almeno una emittente radiofonica e di un canale televisivo nelle lingue regionali o minoritarie; incoraggiare e/o facilitare la creazione di almeno una emittente radiofonica e di un canale televisivo nelle lingue regionali o minoritarie; prendere adeguati provvedimenti affinché gli enti radiotelevisivi programmino delle trasmissioni nelle lingue regionali o minoritarie (art. 11). Su tali aspetti si veda il contributo di F. SARTANO, *Prospettive internazionali sull'impiego del mezzo radiotelevisivo: minoranze linguistiche nazionali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1, 2006, pp. 185-197.

Da un'analisi comparata si può evidenziare come solo in alcuni Paesi la legislazione abbia imposto al servizio pubblico l'obbligo di mandare in onda una certa quota di trasmissioni per le minoranze: esempi del genere si rinvengono, ad esempio, *mutatis mutandis*, in Serbia¹⁰⁷ e in Macedonia¹⁰⁸. In altri Paesi, come si riscontra, ad esempio, in Ungheria¹⁰⁹, in Slovacchia¹¹⁰, in Croazia¹¹¹ e in Slovenia¹¹², la legislazione in materia di *bro-*

¹⁰⁷ In Serbia, anche se non sono state prescritte quote per la programmazione di trasmissioni per le minoranze linguistiche, il servizio pubblico, in ragione della Carta costituzionale (art. 17, c. 2), deve essere adeguato agli *standard* linguistici non solo della maggioranza della popolazione, ma, anche, in maniera proporzionale alle minoranze linguistiche e ai vari gruppi etnici nelle aree in cui i programmi sono trasmessi (art. 17, c. 2). Inoltre, la *legge sui diritti e la libertà delle minoranze nazionali* del 2002 dispone che lo Stato fornisce informazioni, contenuti educativi e culturali nella lingua delle minoranze nazionali del servizio pubblico per i programmi alla radio e alla televisione, e può anche fornire particolari stazioni radiofoniche e televisive volte a trasmettere programmi nella lingua delle minoranze nazionali (art. 17, c. 2).

¹⁰⁸ In Macedonia la *legge sulla diffusione radiotelevisiva* del 2005 garantisce una certa programmazione nelle radio e nelle televisioni di programmi in lingua minoritaria, anche se non mancano discrepanze tra le varie minoranze, al punto che il legislatore macedone sta provvedendo a modificare le attuali misure legislative in modo da regolare l'accesso alle frequenze radiotelevisive.

Ad esempio, in Ungheria, la *legge sulla radio e la televisione* del 1996 (l. 1/1996) dispone che le trasmissioni per le minoranze devono essere considerate alla stregua dei «programmi pubblici», obbligando le emittenti a fornire informazione nella lingua materna dei gruppi etnolinguistici del Paese (art. 26).

¹⁰⁹ In Slovacchia, la *legge sul funzionamento della radio e della televisione* del 1993 (l. 268/1993) obbliga le emittenti pubbliche a garantire la trasmissione di programmi per le minoranze, non stabilendo però i termini e le modalità, cosa che si verifica anche per quanto concerne sia la disciplina contenuta dalla *legge sulla radio slovacca* del 1993 (l. 270/1993), la quale statuisce che la radio di Stato «contribuisce attraverso le sue emissioni, allo sviluppo della cultura nazionale e delle culture delle minoranze nazionali che vivono in Slovacchia e all'interpretazione dei valori culturali di altre nazioni» (art. 6, lett. d), sia la disciplina contenuta dalla *legge sulla televisione slovacca* del 1993 (l. 271/1993), che afferma che la televisione di Stato assicura, «attraverso le emissioni di trasmissioni in lingua materna, la protezione degli interessi delle minoranze nazionali e dei gruppi etnici che vivono nella Repubblica slovacca» (art. 3, c. 3), nonché, attraverso il servizio di telediffusione, contribuisce «allo sviluppo [...] della cultura delle minoranze nazionali che vivono nella Repubblica slovacca» (art. 6, lett. j).

¹¹⁰ In Croazia, la *legge costituzionale sui diritti delle minoranze nazionali* del 2002 dispone che «le stazioni radio e televisive a livello statale, regionale e locale hanno il compito di divulgare la comprensione per gli appartenenti alle minoranze nazionali, produrre e o trasmettere programmi per informare gli appartenenti alle minoranze nazionali nelle lingue delle minoranze nazionali, creare e trasmettere programmi con i quali si stimolano e sviluppano la salvaguardia, lo sviluppo e l'espressione dell'identità culturale, religiosa e di altro tipo delle minoranze nazionali, la salvaguardia e la tutela dei loro beni culturali e delle tradizioni, nonché creare e trasmettere programmi con i quali gli appartenenti alle minoranze nazionali in questi territori vengano messi a conoscenza dell'attività e dei compiti dei loro Consigli delle minoranze nazionali e dei rappresentanti delle minoranze nazionali. Le persone giuridiche che svolgono l'attività d'informazione pubblica (stampa, radio e televisione) renderanno possibile alle associazioni degli appartenenti alle minoranze nazionali e alle istituzioni delle minoranze nazionali la partecipazione alla creazione dei programmi destinati alle minoranze nazionali» (art. 18, c. 1).

¹¹² In Slovenia, la *legge sui media* del 1994 (l. 36/1994) stabilisce che il gestore del servizio pubblico televisivo deve solo assicurare che la programmazione per le minoranze raggiunga il 90% delle aree

advertising si limita a stabilire, l'obbligo per le emittenti pubbliche di includere tale programmazione nei palinsesti e in alcuni casi, come si verifica in Italia¹¹¹, solo con riguardo a favore di certe minoranze.

6.1. I sistemi elettorali: le formule, le circoscrizioni elettorali e le soglie di sbarramento

Infine, un ultimo accenno va fatto anche con riguardo ai sistemi elettorali: che, in questo quadro di idee, costituiscono importanti strumenti normativi attraverso i quali un ordinamento democratico pluralista può appoggiare o meno la partecipazione di movimenti di raccolta etnonazionale nelle competizioni elettorali o, comunque, facilitare la presenza di membri appartenenti a tali gruppi negli organi di rappresentanza, qualora, soprattutto, si apportino delle modifiche atte a sostenere tale tipo di rappresentanza elettiva¹¹².

Con riguardo alle mere formule elettorali, possiamo distinguere la classica dicotomia tra sistemi maggioritari e sistemi non maggioritari, quest'ultimi comprendenti i sistemi proporzionali e quelli non proporzionali ovvero a rappresentanza generica¹¹³. Da un punto di vista pratico, il sistema maggioritario funziona attraverso il generale principio maggioritario, secondo cui il seggio o i seggi posti in competizione in un determinato collegio elettorale sono assegnati al candidato o ai candidati che ottengono la maggioranza dei voti validamente espressi nell'ambito territoriale di riferimento. All'interno di questa categoria non mancano, tuttavia, delle eccezioni ovvero dei casi del tutto peculiari: tra questi si può ricordare il sistema informato sul modello della maggioranza assoluta (*majority system*), ovvero quello secondo cui, affinché il seggio venga conferito, il candidato deve ottenere il 50%+1 dei voti validi espressi nel collegio elettorale. Si tratta, in verità, di un modello che non viene applicato *ad litteram* per i rischi pratici che esso presenta specie nei sistemi pluripartitici, dove

abitare da minoranze italiane e ungheresi (art. 5); inoltre, la legge in questione statuisce, tra l'altro, che le minoranze nazionali (ungherese e italiana) hanno il diritto di ricevere informazioni pubbliche nella loro lingua materna nei mezzi di informazione pubblica e privata (art. 28, c. 2).

¹¹¹ Su cui si rimanda *infra* in Appendice.

¹¹² «Eleggere», infatti, non ha un solo significato; esso può voler dire, nella sua vasta gamma terminologica, scegliere, preferire, nominare qualcuno ad una carica attraverso un voto. Questi concetti implicano la manifestazione della volontà del singolo rispetto a un'opzione che egli ha a disposizione; ovvero esercitare concretamente un proprio diritto. Cfr. sul punto E. LANCHESTER, *Un'azione, sistema politico e riforme istituzionali*, Roma 1987, pp. 20-22.

¹¹³ D. FISICHELLA, *Sistemi elettorali*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, vol. IV, Roma 1994, pp. 510-519.

l'eventualità di non raggiungere il *quorum* prefissato è più una certezza che un'ipotesi. Le formule maggioritarie di questo tipo pertanto necessitano di correttivi: a proposito, il *majority system* viene affiancato, qualora al primo turno nessun candidato ottenga il 50%+1 dei voti, dal *plurality system*, fondato sul criterio della maggioranza relativa, che costituisce una variante significativa dei modelli maggioritari¹¹.

Pur presentando una forte dispersione delle preferenze, i sistemi maggioritari favoriscono una maggiore stabilità dell'esecutivo e della governabilità e comportano anche un rilevante impegno e una forte responsabilità dell'opposizione nel suo lavoro istituzionale; tuttavia, tale impianto elettorale mal si adatta in una società fortemente eterogenea, e quindi ricca di presenza non solo di orientamenti politico-ideologici differenti, ma, anche, di gruppi etnonazionali e linguistici¹²: infatti, nonostante alcuni svantaggi concernenti la governabilità, sembrano più vantaggiosi per le minoranze le formule elettorali improntate sul sistema proporzionale, in quanto questo sistema può trovare applicazioni del tutto soggettive e legate alle esigenze di rappresentanza che il legislatore vuole (o deve) garantire¹³.

¹¹ Ad esempio, formule del primo tipo si rinvengono per l'elezione del Parlamento in Gran Bretagna, Canada, Nuova Zelanda (anche se in quest'ultimo, a seguito della riforma elettorale avvenuta nel 1993, tale formula è stata sostituita da un sistema misto); e negli Stati Uniti. In Francia, nelle elezioni presidenziali, si utilizza il *majority system*, corretto con la regola del doppio turno (o ballottaggio) nelle elezioni presidenziali. Se nessun candidato ottiene la maggioranza assoluta, si svolge un secondo turno tra i candidati che hanno ottenuto almeno il 12,5% dei voti validi al primo turno e risulta vincitore il candidato che ottiene la maggioranza, anche relativa, dei voti. Si tratta di una combinazione tra i sistemi del *majority* puro (al primo turno) e del *plurality* (nell'eventuale secondo turno). In Australia esiste invece il correttivo del *voto alternativo*. L'elettore deve indicare in una lista di candidati l'ordine di preferenza di questi. Se nessun candidato ottiene la maggioranza assoluta, si procede con il criterio dello scarto per ordine decrescente di preferenze.

¹² Vedi sul punto le considerazioni apportate da S. ROSSAN, *Cittadini, elezioni, partiti*, cit., p. 155 ss.

¹³ Diverse sono le varianti di questo modello elettorale. Un primo metodo, elaborato in Germania durante la Repubblica di Weimar, consiste nell'adozione del metodo del *quoziente automatico*, in base al quale è stabilito un numero fisso di voti per ottenere un seggio, e quindi i seggi spettanti alla lista si ottengono dalla divisione della sua cifra elettorale, pari al totale dei voti ottenuti, e il quoziente prestabilito (ad esempio, nella Repubblica di Weimar era pari a 60.000 voti). Simile a questo modello è quello che adotta il criterio del *quoziente naturale* (applicato, ad esempio, in Israele fino al 1973 e in Italia per il riparto della quota proporzionale per l'elezione della Camera dei deputati). Altre formule di questo tipo sono il metodo d'*Hondt* o della media più alta utilizzato in Germania fino al 1985 e in Israele dopo il 1973, e in Italia con riferimento all'elezione della Camera dei deputati fino alla riforma apportata dalle leggi 276/1993 e 277/1993. In alcuni Paesi (specie in quelli del Nord Europa) si attua invece il metodo di *Saint-Laguë*, basato sulla divisione dei voti di ciascuna lista per divisoni diversi e più distanziati (generalmente 1, 4 e poi 3, 5, 7, 10 e così via) e non crescenti come nel metodo precedente (infatti, nel metodo d'*Hondt* la divisione si opera per divisoni pari a 1, 2, 3, fino al numero pari di quelli assegnati al collegio). In dottrina F. LANSHESTER, *Gli strumenti della democrazia*, Milano 2001, p. 179 ss.

È noto come numerosi sistemi elettorali, specie quelli dei Paesi fortemente caratterizzati dal multipartitismo, dispongano di determinate soglie di sbarramento poste col fine di evitare una forte frammentazione partitica dei parlamenti, che potrebbe potenzialmente ostacolare una corretta funzionalità dell'apparato legislativo: in altre parole, scopo delle soglie di sbarramento è quello di evitare che partiti di modesta consistenza numerica possano entrare in Parlamento e risultare decisivi nelle scelte di Governo a discapito dei movimenti maggiormente rappresentativi della popolazione. Ora è facilmente intuibile come nel caso delle minoranze – la cui esiguità numerica è un dato di fatto oggettivo – tali soglie di sbarramento, se non modificate, possano costituire un limite concreto circa l'effettiva probabilità di elezione nelle sedi della rappresentanza di esponenti dei loro gruppi politici di espressione¹²⁰.

¹²⁰ In generale sul multipartitismo si veda S. BARTOLINI, *Partiti e sistema di partito*, in G. PASQUINO (a cura di), *Manuale*, cit., pp. 231-280, *ivi* in particolare p. 238 ss. Ad esempio, infatti, in Lituania la soglia di sbarramento è fissata al 5% per i partiti e al 7% per le coalizioni di partito. Soglie in verità alte. Tuttavia, in questo caso si potrebbero prospettare ipotetiche coalizioni tra le minoranze – specie tra quelle numericamente esigue – volte a favorire la rappresentanza di almeno un membro di queste in seno al Parlamento nazionale. È, infatti, ovvio che se il partito di minoranza A ottiene da solo, supponiamo, il 2%, il partito B il 3,5% e il partito C 1,5%, questi resterebbero fuori dalle opportune sedi della rappresentanza, ma insieme (cioè come coalizioni di partito) raggiungerebbero la quota del 7% e l'elezione congiunta di più rappresentanti. Onde evitare questa eventualità, alcuni ordinamenti giuridici applicano dei correttivi speciali alle soglie di sbarramento con riferimento ai movimenti di raccolta delle minoranze. Un particolare modello si applica in Romania, dove la Costituzione (art. 59 e art. 62) dispone che le minoranze nazionali debbano avere almeno un seggio alla Camera e al Senato, a patto che – stabilisce la legge elettorale del 1992 (l. 68/1992) – il movimento di raccolta della minoranza raggiunga a livello nazionale almeno il 5% dei voti che sono normalmente necessari a un candidato per essere eletto. Medesime situazioni si rinvengono anche in Polonia con riferimento alle minoranze di origine tedesca e bielorusa, dove la *legge elettorale polacca* del 2001 dispone che i partiti che rappresentano gruppi minoritari sono esentati dal raggiungimento della clausola di sbarramento del 5% per accedere alla ripartizione dei seggi sia nella Camera, bassa sia nel Senato (art. 124). Nel *Länd* tedesco dello Schleswig-Holstein non viene invece applicata la clausola di sbarramento (fissata anche qui al 5% a livello nazionale) nei confronti dei partiti espressione delle minoranze locali; tuttavia, il movimento di raccolta della minoranza danese riesce a guadagnare un seggio nel Parlamento regionale se ottiene abbastanza voti tale da ottenere almeno l'assegnazione dell'ultimo seggio libero (GKWG del 1989, art. 3, all. II). Lo stesso sistema si applica anche con riferimento al *Länd* di Brandeburgo con riguardo alla minoranza sorana del territorio; tuttavia, in questo caso specifico, la minoranza sorba preferisce far leva su altri partiti, appoggiandosi così a quelli di carattere nazionale più consistenti. Medesima situazione si rinviene per la stessa minoranza anche nel *Länd* di Sassonia. Analogamente, in Italia, una legge regionale (l. reg. 3/1993), in Valle d'Aosta, riservava a un esponente della minoranza tedesca un seggio, qualora nessuno dei candidati avesse raggiunto una percentuale di voti sufficienti. L'attribuzione del seggio era tuttavia subordinata alla condizione che la lista collegata avesse ottenuto nei comuni, dove la minoranza risiede, la maggioranza dei voti validi e almeno il 40% dei suffragi validamente assegnati a tutte le liste negli stessi comuni multilingui.

Quest'ultima considerazione si collega ineluttabilmente alla questione delle circoscrizioni elettorali, la cui delimitazione può giocare un ruolo decisivo nelle scelte competitive elettorali. Infatti, se in uno specifico ambito territoriale la minoranza costituisce maggioranza (come si verifica ad esempio in Italia con il gruppo linguistico tedesco dell'Alto Adige) è ovvio che un sistema maggioritario costituisce norma sufficiente a garantire una certa rappresentanza della minoranza, poiché i loro candidati sarebbero in grado di conseguire, con le normali regole della rappresentanza, la maggioranza nel territorio; ma in caso contrario un sistema maggioritario non può favorire l'elezione dei membri appartenenti a minoranze nazionali. In quest'ultimo caso o si delimita il territorio in modo da incoraggiare, quantomeno, una realistica possibilità di elezione o si utilizza un sistema elettorale di tipo proporzionale, tale da rendere, se non altro, probabile, seppur in minimi termini, la rappresentanza delle minoranze.

Un applicazione pratica del primo tipo era rinvenibile negli Stati Uniti, prima della sua disapplicazione a seguito di una pronuncia della Corte Suprema, dove attraverso il *Voting Rights Act* del 1965 si era posto fine alla tecnica della *vote dilution*, vale a dire quel meccanismo teso a disegnare una mappa delle circoscrizioni elettorali tale da frammentare le minoranze all'interno di una pluralità di collegi (cosiddetta tecnica del *racial gerrymanders*), rendendone impossibile il raggiungimento delle dimensioni necessarie a condizionare gli esiti delle rispettive elezioni, sostituendolo con la formazione di una serie di distretti elettorali del tutto singolari, nei quali si cercava di riunire, per quanto possibile, un gran numero di elettori appartenenti alle comunità etniche in modo da far corrispondere in percentuale, secondo il modello della rappresentanza descrittiva, la rappresentanza delle minoranze alla loro dimensione demografica¹²¹.

¹²¹ Dopo essere stato approvato favorevolmente, grazie alla sentenza *United Jewish Organisation c. Carey* del 1977, in ragione dell'idea di bilanciare la storica discriminazione subita dalla comunità afroamericana - venne però, successivamente, censurato e dichiarato incostituzionale dal medesimo organo supremo di giustizia nella celeberrima causa *Shaw c. Reno* del 1993, poiché improntato sulla base di considerazioni di natura prevalentemente razziale, ponendo in luce la dimensione individuale dell'elettore a scapito della sua appartenenza a una razza ben determinata, anche se tale procedura (nella fattispecie lo *strict judicial scrutiny*) è volta a fini garantistici per i membri delle minoranze. In sostanza, ciò che venne al tempo criticato dalla *judicial philosophy* statunitense (e che tuttora permane) è che la tecnica del *racial gerrymanders* portasse (e porta) a concepire tali procedure elettorali come lo specchio di una frammentarietà etnica della società americana (bianco, nero o ispanico, cattolico, protestante o quant'altro) e il suo (necessario) riflesso nelle competizioni elettorali, tale da abitare l'origine ideologica dello stesso sistema costituzionale statunitense, che, invece, trova nel mero principio di non discriminazione la base filosofica del suo modello di Stato liberale agnostico: cfr. Ct. Sup. USA, *United Jewish Organisation c. Carey*, causa 144/1970 e Ct. Sup. USA, *Shaw*

In altri Paesi, invece questa strategia è utilizzata con lo scopo preciso di favorire l'elezione e la rappresentatività di membri appartenenti a minoranze etniche. Le logiche di questo tipo si basano su una precisa tecnica volta a far coincidere un determinato ambito territoriale minoritario con un distretto elettorale: esempi del genere si rinvengono in Svizzera, in cui il Consiglio degli Stati (la Camera alta) è formato da quarantasei membri, due per ogni Cantone e uno per ogni mezzo Cantone; e la medesima logica è applicata anche nella composizione del Consiglio nazionale, formato da duecento membri ed eletto sulla base di ventisei circoscrizioni elettorali coincidenti con il territorio dei ventisei cantoni elvetic: in tal modo, viene conseguita la rappresentanza cantonale e (di conseguenza) la composizione etnica della Confederazione²², e in maniera simile in Italia, con riguardo alla formazione del Senato della Repubblica, dove la *legge elettorale* del 1993, modificata a seguito della recente *legge sulle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica* del 2005 (l. 270/2005), prevede facilitazioni per i partiti rappresentanti le minoranze atesine e valdostane esentati da determinate soglie di sbarramento regionale e i cui distretti elettorali tendono a coincidere con le aree territoriali di dette minoranze²³.

c. *Rein*, causa 2816/1993 su cui E. CECCHIRINI, *Eguaglianza del voto e rappresentatività delle minoranze: recenti orientamenti giurisprudenziali negli Stati Uniti*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 1997, pp. 311-330, e, in forma ampia, M.A. ROGOFF, *Il problema della rappresentanza dei gruppi di minoranza in un sistema elettorale maggioritario: la recente giurisprudenza della Corte Suprema degli Stati Uniti*, in *Diritto e società*, 4, 1998, pp. 659-695 e soprattutto C. CASOX VIVO, *Minoranze etniche e rappresentanza politica: i modelli statunitense e canadese*, in *Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche*, Trento 1998, specialmente p. 85 ss.

²² Composizioni di tipo paritetico, ovvero che attribuiscono ad ogni Stato membro lo stesso numero di rappresentanti, si riscontrano anche negli Stati Uniti e in Messico (due rappresentanti per Stato membro), in Argentina e in Brasile (tre rappresentanti) e in Australia (sei rappresentanti). Altri ordinamenti, invece, dispongono un criterio differenziato di attribuzione dei seggi: in Canada, in base alla Costituzione, ventiquattro senatori sono attribuiti a quattro Regioni, due delle quali corrispondono al Quebec e all'Ontario, mentre le altre due raggruppano le province restanti (art. 23); in Germania, il testo fondamentale prevede che i *Länder* hanno da tre a sei membri a seconda dell'intensità demografica (art. 51); in Austria, secondo il testo costituzionale, il *Länder* più popoloso ha dodici membri, mentre gli altri vengono attribuiti secondo un criterio di proporzionalità, fermo restando che ogni *Länder* deve avere almeno tre rappresentanti (art. 34).

²³ Il sistema introdotto dalla nuova legge elettorale è, di fatto, un sistema maggioritario, o, comunque, a tendenza maggioritaria, nel quale i seggi spettanti a ciascuna lista e coalizione di liste sono assegnati con metodo proporzionale. La competizione maggiore, quella per il Governo, tra coalizioni o liste alternative, avviene in base al sistema maggioritario per eccellenza ovvero il maggioritario semplice; proporzionale è, invece, la competizione tra liste, quella per il numero dei seggi spettanti a ciascuna di esse, sia che appartengano alla coalizione vincente sia che si spartiscano i seggi spettanti alle minoranze. All'assegnazione dei seicentodiciassette seggi delle circoscrizioni del territorio nazionale concorrono, in un collegio unico nazionale, liste e coalizioni di liste presentate nelle ventisei circoscrizioni istituite dalla citata *legge concernente norme per l'elezione della Camera dei deputati* del 1993 (l. 277/1993). Vedi comunque *infra* in Appendice.

Tali misure, evidentemente distanti dalla soluzione americana, sembrano essere confermate in Europa a seguito della *Convenzione quadro sulla protezione delle minoranze nazionali* dell'1 febbraio 1995, dove è fatto esplicito divieto agli Stati dal prendere misure che possano modificare le proporzioni della popolazione in zone geografiche abitate da persone appartenenti a minoranze nazionali, tali da pregiudicare i diritti e le libertà della Convenzione, tra cui, anche, la partecipazione alla vita pubblica, costituente elemento primario della tolleranza tra i vari gruppi etnici (artt. 15-16).

In assenza di tale volontà o di specifiche previsioni volte a derogare alle normali regole della rappresentanza, bisogna, per completezza, ricordare come alcuni meccanismi abbiano permesso ugualmente l'elezione (naturalmente) in forma indiretta da parte di membri appartenenti ai gruppi minoritari¹²⁴.

Questa eventualità si prospetta in modo particolare con riguardo ai sistemi maggioritari improntati sul voto cumulativo (il cosiddetto metodo del *panachage*), dove ogni elettore ha a disposizione non un solo voto, ma una pluralità di voti, il cui numero può arrivare fino alla totalità dei seggi da attribuire a un singolo distretto elettorale. In questo caso, i membri elettorali di una minoranza possono concentrare il numero dei voti a proprio favore verso un solo candidato (per l'appunto di minoranza o, comunque, rappresentante gli interessi della minoranza) con la conseguenza di vedersi eletto (seppur in forma mediata) un proprio delegato. Se questa modalità si tratta di una scelta indotta da parte dei membri delle minoranze, in altri Stati, invece, i membri della minoranza si appoggiano a coalizioni o a partiti di carattere nazionale, che inseriscono all'interno delle loro liste elettorali membri appartenenti a minoranze. In quest'ultimo caso siamo di fronte ad una strategia diretta a favorire un processo socio-integrativo, oltre che politico, tra maggioranze e minoranze tesa a superare le divisioni etniche, anche se tale possibilità è il frutto di una mera strategia politica dettata dalla semplice convenienza elettorale (a volte reciproca)¹²⁵.

¹²⁴ Un esempio del genere si è verificato in alcuni Stati americani, in particolare in Illinois tra il 1880 e il 1980, con riguardo l'elezione di corpi quali i *Corporate Boards of Directors* o gli *School Boards* e che ha permesso l'elezione di rappresentanti della comunità ispanica e afroamericana.

¹²⁵ Casi in cui si predilige quest'ultimo aspetto si verificano, ad esempio, in Svizzera, nei *Länder* tedeschi di Sassonia e Brandeburgo con specifico riferimento alla minoranza sorba e in Austria dove, sia nelle elezioni statali sia in quelle dei *Länder* di Stiria e di Carinzia, i partiti includono nelle proprie liste alcuni candidati della minoranza linguistica slovena; casi invece volti a favorire il superamento delle lacerazioni etnonazionali si rinvengono in Belgio, in quei partiti, la cui ideologia non è fortemente improntata sul fattore etnico e che optano per una partecipazione multi-etnica all'interno delle proprie liste, favorendo così uno sviluppo multiculturale della rappresentanza.

BIBLIOGRAFIA GENERALE *

PARTE I. Questioni teoriche

B. ANDERSON, *Comunità immaginate. Origine e diffusione dei nazionalismi*, Roma 1996; P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna 1984; L. BACCELLI, *Cittadinanza e appartenenza*, in D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari 1995; N. BOBBIO, *Diritti dell'uomo e società*, in *Sociologia del diritto*, 1, 1989; N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino 1991; E.W. BÖCKENFÖRDE, *Diritto e secolarizzazione. Dallo Stato moderno all'Europa unita*, Roma-Bari 2007; M.A. CABIDDU, *Maggioranza Minoranza Egnaglianza*, Padova 1997; I. CARTER, *La giustificazione liberale dei diritti delle minoranze*, in *Filosofia e questioni pubbliche*, 1, 1995; C. CASONATO, *La tutela delle minoranze etnico-linguistiche in relazione alla rappresentanza politica: un'analisi comparata*, in *Quaderni del Centro di Documentazione Europea*, 1, Trento 1998 (*); C. CASONATO, *Pluralismo etnico e rappresentanza politica: spunti per una analisi comparata*, in *Diritto comparato ed europeo*, II, 1999; S. CASSESE, *Maggioranze e minoranze*, Torino 1995; E. CHABOD, *L'idea di nazione*, Roma-Bari 1967; M. COFFA, *Il concetto di partecipazione politica: linee di un inquadramento teorico*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 9, 1979; M. COFFA, *Parlamenti e rappresentanza*, in G. PASQUINO (a cura di), *Manuale di Scienza Politica*, Bologna 1986; DAHL R.A., *Poliarchia. Partecipazione e opposizione*, Milano 1981; G. DAMIANI, *Il diritto delle minoranze tra individuo e comunità*, in *Quaderni di Biblos*, 9/3, Palermo 1996 (*); G. DE VERGOTTINI G., *Lo «Shadow Cabinet». Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel*

* Per questioni metodologiche si è preferito suddividere questa *Bibliografia generale*, riferendoci alle opere trattate nelle due parti del lavoro principale. I testi contrassegnati con l'asterisco sono stati citati anche in un'altra parte del lavoro rispetto a quella in cui sono riportati, e pertanto risultano più volte menzionati nelle singole indicazioni bibliografiche. Si vedano, imprescindibilmente, anche i *Riferimenti bibliografici* riportati alla fine dell'Appendice e specificatamente rivolti allo studio lì trattato.

regime parlamentare britannico, Milano 1973; P. FAVRE, *La decisione di maggioranza*, Milano 1988; D. FISICHELLA, *Sul concetto di rappresentanza politica*, in ID. (a cura di), *La rappresentanza politica*, Milano 1983; S. FOIS, *Liberalismo e democrazia: quattro interrogativi*, in AA.VV., *La libertà dei moderni tra liberalismo e democrazia*, (Atti del convegno di Società Libera, Milano 15-16-17 ottobre 1999), Milano 2000; F. GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, Padova 1997; J. HABERMAS, *L'inclusione dell'altro*, Milano 2008; J. HABERMAS, *Morale, diritto, politica*, Torino 1992; H. KELSEN, *Il primato del Parlamento*, Milano 1982; H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano 1980; H. KOHN, *L'idea del nazionalismo*, Firenze 1975; W. KYMLICKA, *La cittadinanza multiculturale*, Bologna 1999; F. LANCHESTER, *Voto (diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLVI, Milano 1993; A. MANZIELLA, *Opposizione parlamentare*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma 1990; L. MELICA, *Lo straniero extracomunitario. Valori costituzionali e identità culturale*, in S. BARTOLE, N. OLIVETTI RASON, L. PEGORARO, *La tutela giuridica delle minoranze*, Padova 1998; T.H. MARSHALL, *Cittadinanza e classe sociale*, Torino 1976; V. MURA, *Sulla nozione di cittadinanza*, in ID. (a cura di), *Il cittadino e lo Stato*, Milano 2002; D. NOCILLA, G.F. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXVIII, Milano 1987; G. PASQUINO, *Partecipazione politica, gruppi e movimenti*, in ID. (a cura di), *Manuale di Scienza Politica*, Bologna 1986; F. PALERMO, *La Germania verso lo stato nazionale multi-etnico? Commento a prima lettura alla nuova legge tedesca sulla cittadinanza*, in *Rassegna parlamentare*, 4, 1999; I. PELLICCIARI, *Tra decidere e rappresentare. La rappresentanza politica dal XIX secolo alla legge Acerbo*, Soveria Mannelli 2004; A. PIZZORNO, *Il sistema pluralistico di rappresentanza*, in S. BERGER (a cura di), *L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale*, Bologna 1983; A. PIZZORNO, *Introduzione allo studio della partecipazione politica*, in *Quaderni di Sociologia*, 15, 1966; A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, Torino 1993 (*); G. POGGI, *La vicenda dello Stato moderno*, Bologna 1978; E. RUFFINI, *Il principio maggioritario. Profilo storico*, Milano 1976; E. RUFFINI, *La ragione dei più (Ricerche sulla storia del principio maggioritario)*, Bologna 1977; E. RUFFINI *La libertà religiosa*, Milano 1967; G. SARTORI, *Democrazia cosa è?*, Milano 1993; G. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, Bologna 1967; G. SARTORI, *La rappresentanza politica*, in *Studi Politici*, 4, 1957; P. SCHMITTER, *Modalità di mediazione degli interessi e mutamento sociale in Europa occidentale*, in *Il Mulino*, 25, 1976; G. SCOFFONI, *Uguaglianza costituzionale e antidiscriminazione in Francia*, in T. BONAZZI, M. DUNNE (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologna 1994; S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Milano 1984; A.D. SMITH, *L'origine etni-*

ca delle nazioni, Bologna 1992; K. STROM, *Governi di minoranze e democrazie parlamentari*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 15, 1985; R. TONIVELLI, *Minoranze e minoranze protette. Modelli costituzionali comparati*, in T. BONAZZI, M. D'ONNE (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologna 1994 (*); F. TUCCARI, *La nazione*, Roma-Bari 2000; A. ZANFARINO, *Il pensiero politico dall'umanesimo all'illuminismo*, Napoli 1991; D. ZOLO, *La strategia della cittadinanza*, in ID., (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari 1995.

PARTE II. Questioni di diritto

G. ARANGIO-RUIZ, *Autodeterminazione (diritto dei popoli alla)*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. IV, Roma 1988; S. BARTOLINI, *Partiti e sistema di partiti*, in G. PASQUINO, (a cura di), *Manuale di Scienza Politica*, Bologna 1986; E. BARUSSO, *L'uso della lingua minoritaria diversa da quella italiana negli organi collegiali degli Enti locali*, in *L'amministrazione italiana*, 9, 1992; E. BARUSSO, *Uso di una lingua minoritaria in seno ad un organo collegiale di un ente locale territoriale ed autonomia statutaria*, in *Il foro amministrativo*, 6, 1992; G.A. BEAU DOIN, *The constitutional protection of minorities in Canada*, in *European Commission for Democracy Through Law, Protection of Minorities in Federal and Regional States*, Strasbourg 1994; A. BURRA, *La tutela della Comunità Nazionale Italiana in Jugoslavia nelle normative internazionali e nazionali*, in *Ricerche Sociali*, 14, 2006; C. CASONATO, *La tutela delle minoranze etnico-linguistiche in relazione alla rappresentanza politica: un'analisi comparata*, in *Quaderni del Centro di Documentazione Europea*, 1, Trento 1998 (*); C. CASONATO, *Minoranze etniche e rappresentanza politica: i modelli statunitense e canadese*, in *Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche*, Trento 1998; E. CECCHERINI, *Diritti individuali v. diritti comunitari: l'esperienza del Canada*, in S. GAMBINO, C. AMIRANTE (a cura di), *Il Canada: un laboratorio costituzionale, federalismo, diritto e corti*, Padova 2000; E. CECCHERINI, *Eguaglianza del voto e rappresentatività delle minoranze: recenti orientamenti giurisprudenziali negli Stati Uniti*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 1997; A. CERRI, *Libertà, eguaglianza, pluralismo nella problematica della garanzia delle minoranze*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 1993; E. CIANCI, *L'etnomosaico europeo. Diritto, lingua ed identità minoritaria*, in *Quaderni di Biblos*, Palermo 2006; E. CIANCI, *La tutela delle minoranze nazionali nel quadro degli ordinamenti giuridici degli Stati europei: un'analisi comparata (anche alla luce dei recenti sviluppi in materia in seno al Consiglio d'Europa)*, in *Biblos*, 27, 2006; G. DAMIANI, *Il diritto delle minoranze tra individuo e comunità*,

in *Quaderni di Biblos*, Palermo 1996; L. DOMENICHELLI, *Le garanzie costituzionali per i gruppi linguistici: Belgio e Canada a confronto*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 6, 1998; D. FISICHELLA, *Sistemi elettorali*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, vol. IV, Roma 1994; A. GRVITTI, *Come si protegge la democrazia? Il caso Batasuna e la Costituzione spagnola*, in *Rivista di diritto pubblico comparato ed europeo*, IV, 2002; T. GROPPI, *Federalismo e costituzione: la revisione costituzionale negli Stati federali*, Milano 2001; P. HABERLE, *Problemi attuali del federalismo tedesco*, in A. D'ATENA, *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano 1994; G. HERAUD, *Pour un droit linguistique comparé*, in *Revue internationale de droit comparé*, 2, 1971; B. KNAPP, *Struttura federale e tutela delle minoranze nell'ordinamento svizzero*, in S. BARTOLE, N. OLIVETTI RASON, L. PEGORARO (a cura di), *La tutela giuridica delle minoranze*, Padova 1998; T. KORHUTZ, *Democratic legitimacy and election rules of national ethnic minority bodies and representatives. Reflections on legal solutions in Hungary and Slovenia*, in *International Journal on Minority and Group Rights*, 2, 2002; F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia*, Milano 2004; F. LANCHESTER, *Lotazioni, sistema politico e riforme istituzionali*, Roma 1987; F. LATTANZI, *Autodeterminazione dei popoli*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. II, Torino 1987; G. MALIVERNI, *Le autonomie territoriali in Svizzera*, in A. D'ATENA, *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano 1994; S. MANCINI, *Minoranze autoctone e Stato. Tra composizione dei conflitti e secessione*, Milano 1986; G. MARTINICO, *Il Front National dinanzi la Corte di giustizia: gruppi e democrazia al vaglio del giudice comunitario*, in *Rivista di diritto pubblico comparato ed europeo*, IV, 2004; V. MARTINO, *Libertà sindacale e principio di tutela delle minoranze linguistiche (a proposito dell'art. 9 del d.p.r. 6 gennaio 1978, n. 58)*, in *Giurisprudenza italiana*, 6, 1980; M. MAZZA, *Canada: la Corte Suprema su boschi, indigeni, diritti ancestrali e Treaty Rights*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4, 2005; M. MAZZA, *Il diritto delle autonomie territoriali in Slovenia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4, 2007; D. G. MORGAN, *Federalismo e minoranze: l'Irlanda del Nord*, in S. BARTOLE, N. OLIVETTI RASON, L. PEGORARO, *La tutela giuridica delle minoranze*, Padova 1998; R. NANIA, *Minoranze linguistiche e formazioni associative nazionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 1976; M. OLIVETTI, *Il recall e i nuovi Statuti regionali*, in A.A.V.V., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, Milano 2001; F. PALERMO, *Bosnia Herzegovina: la Corte Costituzionale fissa i confini della (nuova) società multi-etnica*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4, 2000; F. PALERMO, *The Use of Minority Languages: Recent Developments in EC law and judgments of the ECJ*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 3, 2001; F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova 2008; F. PALERMO, J. WOELK, *No representation*

without recognition: the right to political participation of (national) minorities, in *European Integration*, 3, 2003; E. PALICI DI SUNI PRATI, *Intorno alle minoranze*, Torino 1992; A. PAPPALARDO, *Le condizioni della democrazia consociativa. Una critica logica e empirica*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 9, 1979; V. PIERGIGLI, *Lingue minoritarie ed identità culturali*, Milano 2001 (*); V. PIERGIGLI, *Minoranza anglofona in Quebec versus minoranze francofone del Rest of Canada*, in *Amministrare*, 1-2, 2002; A. PIZZORUSSO, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Milano 1967 (*); A. PIZZORUSSO, *Minoranze*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVI, Milano 1976; A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, Torino 1993 (*); M.A. ROGOFF, *Il problema della rappresentanza dei gruppi di minoranza in un sistema elettorale maggioritario: la recente giurisprudenza della Corte Suprema degli Stati Uniti*, in *Diritto e società*, 4, 1998; S. ROKKAN, *Cittadini, elezioni, partiti*, Bologna 1982; E. SALERNO, *Prospettive internazionali sull'impiego del mezzo radiotelevisivo e minoranze linguistiche nazionali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1, 2006; A. SCIRBO, *La Costituzione canadese tra principio federale, potere di revisione e spinte alla disgregazione*, in S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO (a cura di), *La revisione costituzionale e i suoi limiti*, Milano 2007; S. SELDORI, *La garanzia costituzionale delle minoranze in Sud Africa*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3, 2001; R. TONIATTI, *Minoranze e minoranze protette. Modelli costituzionali comparati*, in T. BONAZZI, M. DUNNE (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologna 1994 (*); A. VERSICHI, *Belgio la Corte di cassazione conferma la sentenza che considera razzista il partito della destra nazionalista (Vlaams Blok)*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, 2005; G. E. VIGEVANI, *Associazione (libertà di)*, in S. CASSISE (diretto da), *Dizionario di Diritto Pubblico*, vol. I, Milano 2006; G. E. VIGEVANI, *«Verso una democrazia più giusta»: l'adozione di un sistema elettorale di tipo proporzionale in Nuova Zelanda*, in *Quaderni costituzionali*, 1996; J. WOLFF, E. PALERMO, *Il diritto all'uso della lingua nei confronti dell'amministrazione e nei procedimenti giudiziari*, in J. MARKO, S. ORTINO, E. PALERMO (a cura di), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Padova 2001.

the 1990s, the number of people in the UK who are aged 65 and over has increased from 10.5 million to 13.5 million, and the number of people aged 75 and over has increased from 4.5 million to 6.5 million (Office for National Statistics 2000).

There is a growing awareness of the need to address the needs of older people, and the need to ensure that the health care system is able to meet the needs of older people. The Department of Health (2000) has published a strategy for older people, which sets out the government's commitment to older people and the need to ensure that the health care system is able to meet the needs of older people.

The strategy for older people is based on the following principles: (1) older people should be able to live independently in their own homes; (2) older people should be able to participate in the community; (3) older people should be able to access the services they need; (4) older people should be able to live in a safe and secure environment; (5) older people should be able to access the services they need; (6) older people should be able to live in a safe and secure environment.

The strategy for older people is based on the following principles: (1) older people should be able to live independently in their own homes; (2) older people should be able to participate in the community; (3) older people should be able to access the services they need; (4) older people should be able to live in a safe and secure environment; (5) older people should be able to access the services they need; (6) older people should be able to live in a safe and secure environment.

The strategy for older people is based on the following principles: (1) older people should be able to live independently in their own homes; (2) older people should be able to participate in the community; (3) older people should be able to access the services they need; (4) older people should be able to live in a safe and secure environment; (5) older people should be able to access the services they need; (6) older people should be able to live in a safe and secure environment.

The strategy for older people is based on the following principles: (1) older people should be able to live independently in their own homes; (2) older people should be able to participate in the community; (3) older people should be able to access the services they need; (4) older people should be able to live in a safe and secure environment; (5) older people should be able to access the services they need; (6) older people should be able to live in a safe and secure environment.

The strategy for older people is based on the following principles: (1) older people should be able to live independently in their own homes; (2) older people should be able to participate in the community; (3) older people should be able to access the services they need; (4) older people should be able to live in a safe and secure environment; (5) older people should be able to access the services they need; (6) older people should be able to live in a safe and secure environment.

The strategy for older people is based on the following principles: (1) older people should be able to live independently in their own homes; (2) older people should be able to participate in the community; (3) older people should be able to access the services they need; (4) older people should be able to live in a safe and secure environment; (5) older people should be able to access the services they need; (6) older people should be able to live in a safe and secure environment.

NOTE BIOGRAFICHE

Francesco Cianci (Firenze, 1976), ha studiato alla “Cesare Alfieri” dell’Università degli Studi di Firenze dove ha conseguito la laurea in Scienze Politiche, indirizzo politico amministrativo. Specialista in diritto delle minoranze – ha infatti discusso una tesi in *Istituzioni di diritto pubblico* dal titolo “*La tutela delle minoranze linguistiche alla luce della legge 15 dicembre 1999, n. 482. Problemi e prospettive*”, rel. Ch. prof. Carlo Fusaro) – è collaboratore di “Biblos”, della Biblioteca Comunale “G. Schirò” di Piana degli Albanesi (Palermo), dal 2004, nonché di altri enti del settore, in modo particolare del Centro Studi e Iniziative “Valados Usitanos” della Provincia di Torino e (recentemente) del prestigioso Centro di Ricerche Storiche di Rovigno (Croazia), Biblioteca dell’Unione Europea, mentre in passato è stato collaboratore di diverse testate di informazione scientifica e culturale, tra le quali ricordiamo “Comma” della Facoltà di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Torino, e, per il mondo dell’Arberia, tra le altre, di “Katundi Ynè” del Circolo Culturale “G. Placco” di Civita (Cosenza), nonché Assistente volontario presso la Cattedra di Educazione degli Adulti dell’Università degli Studi della Calabria, “UNICAL”. Per i “Quaderni di Biblos” ha già pubblicato “*L’etnomosaico europeo: diritto, lingua e identità minoritaria*, vol. 18/4 (2006)”, mentre, tra le altre pubblicazioni, si ricorda, per la sensibilità del tema trattato, “*La bonifica etnica del fascismo. Un excursus sul rapporto tra regime mussoliniano e minoranze etnolinguistiche*, in G. Murru (a cura di), *L’identità storica di Arborea*, Editrice S’Alvure, Oristano (2003)” (ripubblicato nel 2004). Attualmente, studia Scienze Religiose presso FISSR “S. Francesco di Sales” di Cosenza della Pontificia Facoltà Teologica dell’Italia Meridionale di Napoli, interessandosi tra l’altro del problema delle minoranze religiose e della libertà di religione.

Pietro Manali (Piana degli Albanesi – Palermo, 1950), è direttore della Biblioteca comunale “Giuseppe Schirò” di Piana degli Albanesi. Il suo campo di attività e di interesse è rivolto alla tutela e alla valorizzazione

delle minoranze linguistiche nonché agli studi di storia locale. Ha organizzato, a proposito, eventi scientifici e culturali di notevole importanza, fra i quali si ricordano, *inter alia*, il I e il II Congresso Internazionale sulle Minoranze linguistiche (1985, 1988) e i numerosi convegni su importanti personalità della tradizione culturale *arbëreshe* fra cui *Giorgio Kastrioti Skanderbeg* (2006), *Padre Giorgio Guzzetta* (2007), *Padre Lorenzo Tardo* (2008), curandone la pubblicazione degli studi, tra cui ricordiamo esclusivamente per la stretta attinenza agli aspetti sociopolitici e giuridici: “*Le minoranze linguistiche*, Atti del I Congresso internazionale sulle minoranze etniche e linguistiche, Comune di Piana degli Albanesi, Palermo (1986)”; “*Le minoranze linguistiche*, voll. 2, Atti del II Congresso internazionale sulle minoranze etniche e linguistiche, Comune di Piana degli Albanesi, Palermo (1989)”. Per i “Quaderni di Biblos” ha curato, tra l’altro: “*Le scuole dell’obbligo per la salvaguardia e la promozione della cultura arbëreshe*, vol. 6/2 (1997)” e “*Skanderbeg 3000*, vol. 12/2 (2000)”. È stato coordinatore di numerosi progetti di interesse comunitario sfociati nella pubblicazione di due guide per l’insegnamento dell’*arbëreshe*; di numerosi progetti speciali ex legge 482/1999 fra cui il *Progetto Alba* (nove documentari sulla minoranza linguistica storica *arbëreshe*); nonché di numerosi eventi culturali inseriti nei fondi strutturali europei. È, infine, responsabile dal 2001 del Museo civico “Nicola Barbato”, nonché *policy-maker* delle politiche culturali e di promozione turistica del Comune di Piana degli Albanesi e dell’Unione dei Comuni “BESA”, Ente Pubblico locale statutariamente dedicato alla tutela, la promozione e lo sviluppo del patrimonio culturale delle colonie albanesi di Sicilia, di cui ha assunto la direzione tecnico-amministrativa dal 2005.

Francesco Milito (Rossano Calabro – Cosenza, 1948), sacerdote emerito della Diocesi di Rossano-Cariati, è docente di Storia della Chiesa Antica e Archeologia Cristiana e di Storia della Chiesa in Calabria presso la Pontificia Facoltà Teologica dell’Italia Meridionale, Istituto Teologico Calabro “S. Pio X”, Catanzaro. Le sue ricerche e pubblicazioni hanno interessato la storia delle origini cristiane in Calabria, il periodo bizantino, con particolare riferimento all’agiografia del monachesimo italo-greco, il Movimento Cattolico e le vicende delle Chiese in Calabria nell’età contemporanea, percorsi più settoriali e di impostazione metodologica sul “vissuto santo” e sull’identità meridionale sotto il profilo storico. Tra i testi pubblicati, da case editrici calabresi e nazionali, vanno ricordati, tra i più recenti, per le “*Diocesi d’Italia*”, la voce *Calabria*, vol. I (2007) e la dire-

zione e la revisione, in qualità di responsabile regionale, delle voci di tutte le *Diocesi Calabresi*, vol. II e vol. III (2008). Attualmente è Vicario Episcopale per la Cultura e l'Ecumenismo, Direttore dell'Archivio Storico Diocesano e referente diocesano del Progetto culturale dell'Arcidiocesi di Rossano-Cariati, nonché Assistente Regionale del MFIC e dell'UCIM.

the 1990s, the number of people with a mental health problem has increased in the United Kingdom (Mental Health Act 1983, 1990).

There is a growing awareness of the need to improve the lives of people with mental health problems. The United Kingdom has a national strategy for mental health care (Department of Health 1999). The strategy is based on the following principles:

- (1) People with mental health problems should be treated as individuals.
- (2) People with mental health problems should be given the opportunity to participate in decisions about their care.
- (3) People with mental health problems should be given the opportunity to live in their own homes.
- (4) People with mental health problems should be given the opportunity to live in their own communities.

The strategy also states that people with mental health problems should be given the opportunity to live in their own homes and communities.

The strategy also states that people with mental health problems should be given the opportunity to live in their own homes and communities. This is the focus of the current research.

The strategy also states that people with mental health problems should be given the opportunity to live in their own homes and communities. This is the focus of the current research.

The strategy also states that people with mental health problems should be given the opportunity to live in their own homes and communities. This is the focus of the current research.

The strategy also states that people with mental health problems should be given the opportunity to live in their own homes and communities. This is the focus of the current research.

The strategy also states that people with mental health problems should be given the opportunity to live in their own homes and communities. This is the focus of the current research.

The strategy also states that people with mental health problems should be given the opportunity to live in their own homes and communities. This is the focus of the current research.

The strategy also states that people with mental health problems should be given the opportunity to live in their own homes and communities. This is the focus of the current research.

The strategy also states that people with mental health problems should be given the opportunity to live in their own homes and communities. This is the focus of the current research.

APPENDICE
STUDI AGGIUNTIVI E DOCUMENTI

Minoranze linguistiche in Italia: diritti e rappresentanza politica

L'occasione di un Convegno sulle minoranze linguistiche in Italia nel decennale della *legge quadro sulle minoranze linguistiche storiche* (l. 482/1999, da qui in poi semplicemente legge quadro sulle minoranze) in concomitanza alla pubblicazione di questo volume ci ha indotti ad includere nell'*Appendice* in questione un apposito studio sulla situazione delle suddette comunità linguistiche alla luce del tema da noi trattato vale a dire la rappresentanza politica.

Prima di addentrarci nelle normative tese a garantire la rappresentanza delle minoranze è necessario partire, preliminarmente, da alcune premesse di carattere introduttivo e generale¹.

In primo luogo non esiste alcun documento legislativo *ad hoc* propriamente riferito alla rappresentanza politica delle minoranze linguistiche: infatti, ove esistano eventuali misure in tal senso, queste vanno ricercate in altre fonti giuridiche (dai principi alle leggi costituzionali, dalla legislazione ordinaria ai regolamenti di Camera e Senato, etc.). La stessa disciplina sulle minoranze linguistiche è caratterizzata dalla pluralità delle fonti: così al disposto costituzionale che afferma che «la Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche» (art. 6) si deve aggiungere la legislazione costituzionale tesa a dare attuazione ai principi delle Regioni a Statuto speciale, la legislazione ordinaria atta a dare attuazione agli impegni internazionali presi dall'Italia (quali l'*Accordo De Gasperi-Cruber* del

¹ In linea generale, per un'introduzione al problema delle minoranze linguistiche in Italia si veda, no gli scritti di A. PIZZOROSSO, *Le minoranze*, cit., p. 3 ss.; A. PIZZOROSSO, *Ibid.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Principi fondamentali*, Bologna/Roma 1975, pp. 296-321; A. PIZZOROSSO, *Il pluralismo linguistico tra Stato nazionali e autonomie regionali*, Pisa 1975; C. BRESNATI, *Le condizioni giuridiche delle minoranze linguistiche. Essame antologico di un diritto negato*, Cosenza 1985; P. CARROZZA, *Profilo giuridico-istituzionale*, in E. ALFIMARI, M. BOLOGNARI, P. CARROZZA, *L'asilo della parola. La minoranza linguistica albanese in Italia. profili storico-letterari, antropologici e giuridico-istituzionali*, con una prefazione di T. DE MARO, Pisa 1986, pp. 115-233; V. FAIMO, *Gli status dell'arcipelago minoritario. Le minoranze linguistiche e la Costituzione*, Vaccarizzo Albanese 1990; V. PIERGELI, *Lingue minoritarie e identità culturali*, Milano 2001.

1946, il *Trattato di Pace di Parigi* del 1947, il *Memorandum di Londra* del 1954, gli *Accordi di Osimo* del 1975 e le procedure di aggiornamento degli *Accordi di Osimo* del 2002), la legislazione *sui generis* tra cui rientra anche la legge quadro sulle minoranze, i decreti legislativi e i decreti leggi tra cui rientra il *decreto di attuazione alla legge quadro sulle minoranze linguistiche storiche* (decr. P.R. 345/2001), le fonti statuarie delle Regioni a Statuto ordinario a cui possono essere assimilate le leggi delle province autonome di Trento e Bolzano, i regolamenti parlamentari, le fonti internazionali ed europee (anche se qualcuno in dottrina antepone dette fonti), i trattati collettivi, gli altri regolamenti governativi, ministeriali, interministeriali e regionali, gli Statuti provinciali e comunali, i regolamenti provinciali e comunali, le convenzioni, la consuetudine ed, infine, le sentenze di accoglimento della Corte Costituzionale.

In secondo luogo, ma strettamente connesso al tema suddetto, bisogna discernere singolarmente la situazione giuridica dei gruppi linguistici nel nostro Paese e questo aldilà dell'esistenza di un'apposita legge quadro in materia¹.

Come è noto infatti l'agnosticismo legislativo perpetuato ai danni delle minoranze linguistiche ha difatti comportato una palese disparità di trattamento tra le cosiddette *minoranze linguistiche interne* e *quelle di confine*, nonché all'interno di quest'ultime, creando modelli e gradi di tutela alquanto differenti².

¹ Basti pensare che la legge quadro sulle minoranze ha introdotto un'ambigua dicotomia tra le *popolazioni* albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate e *quelli parlanti* il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo. Qualcuno in dottrina ha formulato l'ipotesi (geniale, ma non a mio avviso condivisibile *in toto*) che si voglia distinguere tra quei gruppi linguistici che presentano segni distintivi diversi dal popolo italiano e che sono legati da un *idem sonum* con le rispettive comunità nazionali e quei gruppi la cui individuazione si basa più semplicemente sul mero fattore idiomático. Un aspetto invece comune a tutte le minoranze è dato dall'esistenza di un vincolo stabile con una porzione di territorio: si potrebbe spiegare così l'esclusione dalla legge quadro delle minoranze autoctone dei sinti e dei rom nonché dalle comunità degli immigrati: invero se per quest'ultimo caso l'esclusione si basa su un orientamento generale europeo che disconosce dal novero delle minoranze – pur in assenza di una definizione giuridica di tale termine – le comunità di immigrati in quanto assenti da un legame storico con il territorio, nel primo caso invece l'esclusione è stata dettata da una precisa volontà politica tesa a scongiurare che l'approvazione della normativa in questione potesse incontrare l'ostruzionismo da parte di determinate componenti politiche. Vedi ulteriori approfondimenti in F. CIANCI, *L'etnomuseo europeo*, cit., p. 102 ss., anche per i riflessi europei della legge.

² Il problema delle minoranze linguistiche non figurava originariamente nel progetto della Commissione dei Settantacinque nonostante la "Relazione Luzzato", che lo stesso aveva elaborato durante i lavori preparatori dell'Assemblea Costituente nell'ambito della Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato: l'attuale art. 6 della Carta costituzionale trasse origine da una proposta dell'onorevole Codignola nella seduta pomeridiana del 1 luglio 1947 nell'ambito delle discussioni sul tema delle autonomie speciali. Secondo le intenzioni del proponente, la

Infatti, se nel Trentino-Alto Adige, con riferimento alla minoranza linguistica tedesca e (in parte) a quella ladina, si applica il principio del *separatismo linguistico*, secondo cui la lingua da utilizzare è quella del convenu-

tutela delle minoranze linguistiche avrebbe dovuto costituire un modo per arginare l'istituzione delle Regioni a Statuto speciale in quei territori ove si adduceva come motivazione ufficiale della concessione della relativa autonomia territoriale la presenza di tali gruppi linguistici. In verità, a dispetto delle intenzioni del relatore, la discussione in aula confermò la concessione degli Statuti speciali alle Regioni della Valle d'Aosta, del Trentino-Alto Adige (in virtù anche dell'*Accordo italo-austriaco* del 1946, noto anche come *Accordo Di Caspersi-Cornifer*), e del Friuli-Venezia Giulia (quest'ultima comunque legata alle sorti della città di Trieste e del Litorale adriatico), nonché, ma per ragioni diverse non ostante la presenza di cospicui gruppi minoritari, alle Regioni insulari di Sardegna e di Sicilia e la concessione alle minoranze delle Regioni settentrionali di norme specifiche di tutela. È comunque necessario ricordare che la relativa esigenza nacque anche per le spinte separatiste che in quelle Regioni alcuni gruppi ed élite politiche appoggiati dalle rispettive Madri Patrie di riferimento posero all'indomani della caduta del regime fascista. In Valle d'Aosta il *decreto legislativo emanato in merito all'ordinamento amministrativo della Valle d'Aosta* (decr. lgs. 545/1945), introdusse il libero uso della lingua francese nei rapporti con le autorità politiche, amministrative e giudiziarie, prevedendo altresì l'uso del francese anche negli atti pubblici, eccettuate le sentenze del Tribunale giudiziario. Lo stesso decreto introdusse anche la parità linguistica scolastica tra l'italiano e il francese, disponendo l'insegnamento della lingua francese in un numero di ore settimanali pari a quello della lingua italiana e l'insegnamento di alcune materie direttamente in lingua francese. Un successivo decreto legislativo (decr. lgs. 365/1946) trasferì l'intera materia dell'istruzione alla Regione. Nel Trentino-Alto Adige un decreto legislativo luogotenenziale (decr. lgs. lgt. 775/1945) introdusse apposite norme relative all'insegnamento della lingua come seconda lingua d'insegnamento nelle scuole elementari della Provincia di Bolzano, disponendo la riserva dell'insegnamento a docenti di lingua materna, in modo da riabilitare la società civile altoatesina all'interno delle funzioni statali. Alla medesima logica seguivano le disposizioni concernenti l'uso della lingua tedesca nei rapporti con l'authority giudiziaria e nella Pubblica Amministrazione. In Friuli-Venezia Giulia la questione trovò una prima soluzione nel *Trattato di Pace di Parigi* del 1946. L'applicazione dell'art. 6 ha trovato, invece, un lungo e travagliato *exensus*. A partire dall'VIII^a legislatura si assiste infatti ad un progressivo sviluppo delle proposte di legge riguardanti le minoranze linguistiche, ma vuoi per una serie di scioglimenti parlamentari e vuoi soprattutto per mancanza di ferma volontà parlamentare, si sono determinati momenti di stasi nel travagliato iter di approvazione di una legge generale che desse attuazione alla Carta costituzionale. In modo particolare, nel 1985, la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati approvava un testo, nel quale erano confluite le proposte di legge presentate dal Partito Radicale (prog. l. 107/1979), dal Partito Socialista (prog. l. 2068/1980) e dal Partito Comunista (prog. 2318/1981). Dopo essere stato sottoposto alla discussione generale dell'Assemblea parlamentare, che ne aveva programmata l'approvazione nel calendario dal 16 al 22 marzo 1987, sopraggiunse la fine anticipata della IX^a legislatura. Stessa sorte seguì per la proposta di legge n. 612 della X^a legislatura, che riproduceva, invero, il contenuto del T.C. della Commissione Affari Costituzionali della Camera della IX^a legislatura. Questa proposta di legge costituiva, secondo lo spirito dei redattori del testo, il tentativo di recuperare l'arricchimento della consapevolezza della Nazione fatta di pluralità di storie, di culture, di costumi e di tradizioni. Ma anche in questo caso la fine anticipata delle Camere non produsse esito. Nel novembre del 1991, la Camera dei Deputati approvava a larga maggioranza lo stesso documento, ma, come nelle passate legislature, lo scioglimento anticipato delle Camere poneva fine alle speranze minoritarie. La stessa sorte toccò ai progetti predisposti dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera sia nella XI^a sia nella XII^a legislatura, i quali riprendevano in sostanza i contenuti del progetto del 1985.

to¹, in Valle d'Aosta si attua il principio del *bilinguismo totale* che comporta una parità formale fra la lingua nazionale (italiano) e quella regionale-minoritaria (francese)².

Dal principio del separatismo discernono tutta una serie di situazioni giuridiche che si fondano sull'appartenenza ad uno dei tre gruppi linguistici regionali (italiano, tedesco, ladino): a tal fine è stato istituito l'istituto della proporzionalità etnica, che consta di una dichiarazione di appartenenza ad un gruppo linguistico che deve essere rilasciata da ogni cittadino residente nella Provincia autonoma di Bolzano e dalla quale scaturiscono alcune conseguenze giuridiche di notevole rilievo specificate dalle varie normative di attuazione dello Statuto regionale. Per quanto concerne l'ordinamento scolastico nella Provincia di Bolzano l'insegnamento nelle scuole materne, elementari e secondarie è impartito nella lingua materna italiana o tedesca degli alunni da docenti per i quali tale lingua sia ugualmente quella materna. Nelle scuole elementari, con inizio dalla seconda o dalla terza classe, secondo quanto sarà stabilito con legge provinciale su proposta vincolante del gruppo linguistico interessato, e in quelle secondarie è obbligatorio l'insegnamento della seconda lingua che è impartito da docenti per i quali tale lingua è quella materna (art. 19, c. 1). Mentre per quanto concerne la comunità di lingua, in Provincia di Bolzano, lo Statuto dispone che la lingua ladina è usata nelle scuole materne ed è insegnata nelle scuole elementari delle località ladine. Tale lingua è altresì usata quale strumento di insegnamento nelle scuole di ogni ordine e grado delle località stesse. In tali scuole l'insegnamento è impartito su base paritetica di ore e di esito finale, in italiano e tedesco (art. 19, c. 2), mentre appaiono più labili le garanzie poste in tal senso nella Provincia di Trento ove lo Statuto dispone la mera garanzia all'insegnamento nelle scuole della lingua e della cultura materna (art. 10, c. 2). Per quanto riguarda l'amministrazione della scuola così come in relazione al settore della Pubblica amministrazione vedi *infra* § 8. Particolari norme sono, infine, previste per ciò che concerne i diritti linguistici nei rapporti con le autorità giudiziarie o di polizia. Gli uffici e gli organi giudiziari devono servirsi, nei rapporti con i cittadini della Provincia di Bolzano e negli atti cui gli stessi sono interessati, della lingua usata dal richiedente, salvo quanto disposto da specifiche normative (decr. P.R. 574/1988): in modo particolare lo Statuto dispone che i cittadini di lingua tedesca della Provincia di Bolzano hanno facoltà di usare la loro lingua nei rapporti con gli uffici giudiziari e con gli organi e uffici della Pubblica amministrazione situati nella provincia o aventi competenza regionale, nonché con i concessionari di servizi di pubblico interesse svolti nella provincia stessa (art. 100, c. 1) e a tal proposito, gli uffici, gli organi e i concessionari usano nella corrispondenza e nei rapporti orali la lingua del richiedente e rispondono nella lingua in cui gli atti sono stati avviati da altro organo o ufficio e ove sia avviata d'ufficio, la corrispondenza si svolge nella lingua presunta del cittadino cui è destinata (art. 100, c. 3). A riguardo i cittadini della Provincia di Bolzano possono sollevare l'eccezione di nullità di atti o provvedimenti amministrativi emessi dagli organi, dagli uffici e dai concessionari, nonché delle comunicazioni o notificazioni da essi provenienti, che siano formulate in contrasto con le disposizioni sui diritti linguistici. L'eccezione può essere sollevata anche oralmente dinanzi all'organo, ufficio o concessionario che ha emesso l'atto o il provvedimento o dal quale proviene la comunicazione o la notificazione, nel termine perentorio di dieci giorni da quello in cui l'interessato ne ha avuto conoscenza o da quello in cui la comunicazione o la notificazione viene eseguita. Se l'eccezione è proposta oralmente, l'incaricato di un pubblico servizio tiene conto di redigere un apposito verbale (decr. P.R. 574/1988).

In Valle d'Aosta, con riferimento alla minoranza francese, si applica il sistema del bilinguismo totale: in base a tale principio, secondo lo Statuto, tutti coloro che vivono entro l'area bilingue regionale devono utilizzare e conoscere indistintamente l'italiano e il francese, statuendo difatti una parità formale tra la lingua della maggioranza e quella della minoranza. Per quanto concerne la conoscenza delle lingue, il sistema scolastico regionale prevede l'insegnamento della lingua francese in un numero di ore pari a quello della lingua italiana in tutte le scuole di ogni ordine e grado.

In Friuli Venezia Giulia con riguardo alla sola minoranza linguistica slovena della Provincia di Trieste e in parte di quella Gorizia si applica il modello del *separatismo linguistico atipico*, vale a dire quel modello che pur ispirandosi al principio secondo cui la lingua da utilizzare è quella del convenuto applica tale principio in maniera piuttosto attenuata⁶.

La legge quadro sulle minoranze ha introdotto invece il modello del *conservatorismo linguistico* teso a conservare più che altro la memoria storica delle lingue e delle tradizioni delle minoranze, rifiutando sia il modello del bilinguismo totale sia quello del separatismo linguistico in quanto la finalità che la legge si propone non è né quella di creare, come nel primo caso, una omogeneità linguistica territoriale, né tantomeno, come nel secondo caso, una separazione linguistica⁷.

della Regione (art. 39, c. 1). Inoltre, lo Statuto regionale statuisce la facoltà di insegnamento di alcune materie scolastiche in lingua francese (art. 39, c. 2), disponendosi che l'insegnamento delle varie discipline sarà precisato dalle norme e dai programmi in vigore nello Stato con gli opportuni adattamenti alle necessità locali, sentite le Commissioni miste composte, rispettivamente da rappresentanti del Ministero della Pubblica Istruzione, del Consiglio della Valle d'Aosta e degli insegnanti (art. 40). A tal proposito la legge 196/1978 ha disposto gli adattamenti necessari ai programmi di insegnamento nonché l'individuazione delle materie scolastiche da insegnare in lingua francese (art. 28-33). Recentemente, lo Statuto valdostano, ha esteso tali prerogative anche alla minoranza tedesca dell'area valdostana, disponendosi anche in questo caso gli opportuni adattamenti alle necessità locali (art. 40 *bis*). Per ciò che concerne invece il personale pubblico vedi *infra* [8].

Tale modello non trova fondamento nello Statuto, il quale si limita, infatti, a statuire un mero principio di equaglianza tra i gruppi linguistici (art. 3), bensì da alcuni accordi di natura internazionale presi dall'Italia all'indomani del *Trattato di Pace di Parigi* del 1947 nel *Memorandum d'intesa di Londra* del 1948 con l'ex Jugoslavia e riconfermati con la Croazia e la Slovenia nelle procedure di aggiornamento degli *Accordi di Osimo* del 1975 all'indomani della dissoluzione della federazione jugoslava e della tutela le rispettive minoranze. In verità il legislatore ordinario si è mostrato piuttosto restioso nel riconoscere i diritti linguistici della comunità slovena, se non con riguardo all'ordinamento scolastico delle Province di Trieste e di Gorizia, ove, dopo la riorganizzazione operata dal GMA, è stato disciplinato formalmente l'insegnamento della lingua slovena accanto alla lingua italiana e alcune discipline tese a regolare i servizi attinenti alle scuole con lingua di insegnamento sloveno (L. 1012/1961). Recentemente misure in tal senso sono state estese anche alle popolazioni di lingua slovena della provincia di Udine per le quali è previsto l'insegnamento della lingua materna, delle tradizioni e delle culture locali nelle scuole materne, mentre negli istituti di istruzione obbligatoria l'insegnamento della lingua slovena, della storia e delle tradizioni culturali e linguistiche locali è compreso nell'orario curricolare obbligatorio determinato dagli stessi istituti nell'esercizio dell'autonomia organizzativa e didattica. La disciplina in questione ha inoltre disposto che nelle scuole secondarie delle Province di Trieste, Gorizia e Udine, frequentate da alunni provenienti dai comuni determinati dal Comitato istituzionale partitico per i problemi della minoranza slovena, possono essere istituiti corsi opzionali di lingua slovena anche in deroga al numero minimo di alunni previsto dall'ordinamento scolastico (L. 38/2001, art. 12).

Sulla legge 482/1999 si vedano gli scritti di V. PU RUGIÀ, *La legge 15 dicembre 1999, n. 482: un traguardo per le minoranze linguistiche minoritarie debolmente protette*, in *Quaderni Costituzionali*, 1, 2000, pp. 126-129; V. PU RUGIÀ, *La legge 15 dicembre 1999, n. 482 (norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche) ovvero dall'agnosticismo al riconoscimento*, in *Rivista Parlamentare*, 3, 2000, pp. 623-657; 1.

Tale situazione è evidente con riferimento all'insegnamento della lingua minoritaria nelle scuole pubbliche, che costituisce la *condicio sine qua non* per la sopravvivenza concreta degli idiomi minoritari, un vero e proprio *deus ex machina* senza il quale ogni tentativo di tutela della lingua diventerebbe praticamente invano. In modo particolare la legge ha stabilito tre modalità di insegnamento dell'idioma minoritario, vale a dire l'insegnamento della lingua come strumento per lo svolgimento delle attività didattiche, come oggetto specifico di apprendimento e, infine, come offerta formativa extra-curriculare, mostrando quindi la sua (larga) flessibilità attuativa ovvero di inefficacia alle concrete esigenze minoritarie⁸.

La medesima logica si rinviene nelle altre discipline in essa contenuta in cui sono contemplati i diritti linguistici, vale a dire nella Pubblica amministrazione (art. 9), negli organi collegiali (art. 7) e negli atti pubblici (art. 8), ma anche (e in modo più evidente) nella toponomastica (art. 10)⁹ e nell'onomastica (art. 11)¹⁰: in tutti questi casi si tratta di normative di poca

MARFACI, *La legge di tutela delle minoranze linguistiche: le prospettive e i problemi ancora aperti*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1, 2001, pp. 109-141; F. PALERMO, *Le minoranze linguistiche in Italia dopo la legge generale di tutela*, in *Quo vadis Romania?*, 23, 2004, pp. 35-46; F. CIANCI, *La tutela delle minoranze linguistiche alla luce della legge n. 482/1999: vecchi problemi e (nuove) prospettive*, in *Biblos*, 25, 2004, pp. 32-50. Si tenga presente che le normative contenute nella legge quadro sulle minoranze linguistiche storiche del 1999 sono applicabili solo in determinati ambiti territoriali: la legge in questione ha pertanto rifiutato il criterio della personalità, che avrebbe consentito agli appartenenti a minoranze linguistiche di usufruire delle norme contenute nella presente normativa in tutto il territorio statale, conferendo al gruppo linguistico stesso una certa personalità giuridica, optando così per il criterio della territorialità, che costituisce la soluzione più accettata nel panorama legislativo internazionale, anche se non mancano a proposito debite eccezioni.

Rispettivamente azione a, b, c, da come si evince dalla lettera circolare 89/2001 del Ministero della Pubblica Istruzione, e ove appare evidente come la seconda delle tre ipotesi suddetti consti nella modalità più efficace alla conservazione dell'idioma minoritario, in quanto tra i diversi aspetti, l'istituzione scolastica che intenda aderire a tale tipo di azione dovrà raggiungere come obiettivi formativi, *inter alia*, la padronanza all'uso della lingua minoritaria, le conoscenze grammaticali ad esse correlate, nonché le conoscenze storiche e culturali della minoranza di riferimento. Della questione mi ero già occupato nel mio F. CIANCI, *L'insegnamento della lingua minoritaria nelle scuole pubbliche dopo la legge n. 482 del 1999: una vera opaparazione tra le minoranze linguistiche?*, in *Uri Urzgone*, 5, 2003, p. 8.

⁸ Relativamente alla toponomastica la legge dispone che in aggiunta ai toponimi ufficiali, i consigli comunali possono deliberare l'adozione di toponimi conformi alle tradizioni e agli usi locali.

⁹ In base alla legge quadro sulle minoranze i cittadini che fanno parte di una minoranza linguistica riconosciuta e residenti nei comuni individuati dalla procedura di delimitazione territoriale, i cognomi o i nomi dei quali siano stati modificati prima della data di entrata in vigore della presente legge o ai quali sia stato impedito in passato di apporre il nome di battesimo nella lingua della minoranza, hanno diritto di ottenere, sulla base di adeguata documentazione, il ripristino degli stessi in forma originaria. Il ripristino del cognome ha effetto anche per i discendenti degli interessati che non siano maggiorenni o che, se maggiorenni, abbiano prestato il loro consenso. In verità tale norma solleva delle perplessità nella parte che subordina il diritto al ripristino all'apposizione del

efficacia in quanto l'utilizzo della lingua minoritaria risulta o superflua, come nel caso delle adunanze pubbliche, ovvero priva di validità legale dal momento in cui tutti gli atti (dalla Pubblica amministrazione alle riunioni degli organi collegiali) hanno valore di ufficialità solo se pubblicati nella lingua nazionale, mentre relativamente al settore dell'onomastica e della toponomastica la funzione prioritaria è tesa al recupero e alla conservazione dell'identità storica, culturale e linguistica del gruppo minoritario. Sembrano più interessanti le disposizioni tese a garantire agli utenti il diritto di utilizzare la propria lingua madre all'interno delle pubbliche amministrazioni: a tal fine per rendere effettivo l'esercizio di tali facoltà, le pubbliche amministrazioni provvedono, anche attraverso convenzioni con altri enti, a garantire la presenza di personale che sia in grado di rispondere alle richieste del pubblico usando la lingua ammessa a tutela. Questa disposizione ha dato luogo alla creazione di appositi sportelli linguistici in grado di rispondere alle esigenze dell'utenza ma anche di elaborare piani di sviluppo culturale e linguistico, in alcuni casi scaturenti anche in (seppur precari) insediamenti lavorativi.

2. Ulteriori problematiche si sono verificate in relazione al principio territoriale con riguardo alla competenza delle Regioni a Statuto ordinario in tema di minoranze linguistiche¹¹. Come è noto, la Corte Costituzionale aveva in un primo momento considerato la tutela delle minoranze linguistiche come una "materia" di interesse nazionale e, quindi, come tale, aveva sottratto alla sfera della competenza legislativa regionale ogni disciplina che inerisse in qualche modo a tale (presunta) materia¹². Questo

nome di battesimo al requisito della residenza in uno dei comuni minoritari, privando gli appartenenti a minoranze residenti al di fuori dell'ambito territoriale di riferimento. Per quanto attiene alla procedura, la legge dispone che nei casi citati la domanda deve indicare il nome o il cognome che si intende assumere ed è presentata al sindaco del comune di residenza del richiedente, il quale provvede d'ufficio a trasmetterla al prefetto, corredandola di un estratto dell'atto di nascita. Il prefetto, qualora ricorra, non è presupposto, emana il decreto di ripristino del nome o del cognome. Per i membri della stessa famiglia il prefetto può provvedere con un unico decreto. Nel caso di reiezione della domanda, il relativo provvedimento può essere impugnato, entro trenta giorni dalla comunicazione, con ricorso al Ministro di grazia e giustizia, che decide previo parere del Consiglio di Stato. Il procedimento è esente da spese e deve essere concluso entro novanta giorni dalla richiesta. Gli uffici dello stato civile dei comuni interessati provvedono alle annotazioni conseguenti all'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo. Tutti gli altri registri, tutti gli elenchi e ruoli nominativi sono rettificati d'ufficio dal comune e dalle altre amministrazioni competenti (art. 11).

¹¹ Cfr. S. BARTOLE, *Le Regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica: tentativi più o meno corinti di trovare una legittimazione etnica*, in ID. (a cura di), *Le Regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Milano 1999, pp. 1-17.

¹² Cfr. Corte Cost. Italia, *sent.* 32/1960; *sent.* 1/1961; *sent.* 46/1961; *sent.* 128/1963; *sent.* 14/1965. In dottrina, particolarmente critici su questa linea si sono mostrati gli scritti di A. PIZZARUSSO, *La tute*

agnosticismo, tuttavia, non ha fermato una profilassi legislativa regionale, soprattutto, quando, all'indomani del *decreto sul trasferimento delle funzioni amministrative dello Stato* del 1977 (decr. P.R. 616/1977), la lingua minoritaria è stata considerata, alla stregua di qualsiasi altro "bene culturale" e come tale meritevole di tutela, conservazione e valorizzazione, essendo parte integrante del patrimonio culturale regionale. Tale (nuovo) orientamento legislativo regionale nonché la collocazione dell'art. 6 della Carta costituzionale tra i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico e la sua connessione sostanziale con altre disposizioni costituzionali (quali gli artt. 2, 3, 5 e 9) che al pari di questo condividono la stessa *sedes materiae*, hanno offerto alla stessa giurisprudenza costituzionale lo spunto per (ri)considerare la tutela delle minoranze linguistiche non soltanto come un principio fondamentale dell'ordinamento giuridico e della Costituzione *formale* ma anche (e soprattutto) come principio supremo della Costituzione *materiale*³, attribuendo alle Regioni la capacità di legiferare in materia di minoranze nel rispetto delle competenze legislative sopraggiunte dal decreto di cui

la delle minoranze in Italia, in *Il Mulino*, 9, 1975, pp. 1922-1923; R. ISGACCO, *Minoranze linguistiche: due iniziative regionali rinviata dal Governo*, in *Le Regioni*, 5, 1977, pp. 974-979; A. PIZZORUSSO, *Problemi giuridici dell'uso delle lingue in Italia (con particolare riferimento alla situazione delle minoranze linguistiche non riconosciute)*, in *Le Regioni*, 5, 1977, pp. 1031-1039.

³ A proposito si vedano le considerazioni apportate da A. PIZZORUSSO, *Libertà di lingua e diritti linguistici: una rassegna comparata*, in *Le Regioni*, 6, 1987, pp. 1329-1347, *ivi* pp. 1344-1345; P. CARROZZA, *Lingue (uso delle)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. IV, Torino 1985, pp. 976-988, sul punto p. 987. In ragione del decreto suddetto ne è conseguito una proliferazione delle normative regionali in materia, le quali, pur scontrandosi con la frequente prassi dei rinvii governativi, e nonostante la loro inadeguatezza normativa, hanno tuttavia indotto il legislatore statale a ovviare la lacuna normativa del dettato costituzionale e ad accelerare il processo di approvazione della *legge quadro sulle minoranze linguistiche storiche* del 1999. Ciò nonostante alcune normative regionali non hanno trovato il veto governativo. A riguardo possono essere ricordate: la *legge concernente norme per lo studio la tutela la valorizzazione e l'uso sociale di alcune categorie di beni culturali e in particolare dei dialetti e delle tradizioni popolari della Liguria* del 1990 (l. reg. 32/1990), la quale sostiene come principali categorie di beni culturali oggetto della tutela e della disciplina di cui alla presente legge i patrimoni linguistici autonomamente riconosciuti in porzioni del territorio regionale in quanto legati alle tradizioni storico-sociali del territorio stesso sia nella loro espressione orale che nelle forme letterarie in essi espresse (art. 2); la *legge concernente la tutela, valorizzazione e promozione della conoscenza dell'originale patrimonio linguistico del Piemonte* del 1990 (l. reg. 26/1990), che contempla la promozione, l'uso e la conoscenza dell'originale patrimonio linguistico regionale (art. 3), nonché la *legge riguardante modifiche ed integrazioni alla legge regionale concernente la tutela, valorizzazione e promozione della conoscenza dell'originale patrimonio linguistico del Piemonte* del 1997 (l. reg. 37/1997); la *legge contenente norme per la promozione e tutela delle comunità arborese in Basilicata* del 1998 (l. reg. 40/1998), che statuisce che la Regione Basilicata in attuazione dei principi sanciti dalla Costituzione italiana (art. 6) e dal proprio Statuto (*ex art.* 5) riconosce le comunità etno-linguistiche di origine *arborese* al fine di promuovere la salvaguardia e la valorizzazione del patrimonio storico, culturale, artistico, linguistico, religioso liturgico e folkloristico delle suddette comunità *arborese* (art. 1).

sopra. Allo stato attuale, si discute - soprattutto in seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione, che ha rovesciato il precedente criterio di riparto delle competenze (ex art. 117) - circa la possibilità delle Regioni a Statuto ordinario di legiferare in materia di minoranze, aldilà di una specifica delega statale¹¹.

Ora si potrebbe ammettere, a rovescio, che l'inversione del criterio di attribuzione delle competenze stabilito dalla nuova Carta costituzionale (art. 117) permetterebbe di configurare una competenza esclusiva regionale in materia e ciò nonostante qualcuno sostenga l'inammissibilità di tale conclusione in ragione del limite dell'interesse nazionale¹².

In verità, la riforma costituzionale ci dice come sia l'interesse nazionale sia il principio di supremazia vengano meno o, comunque, siano stati attenuati dalla riforma medesima: infatti, la Costituzione (art. 120, c. 3) associa il principio della sussidiarietà al principio di leale collaborazione che se ricollegati al principio dell'equiordinazione della potestà legislativa statale a quella regionale rafforzerebbero la tesi suddetta; la competenza, dunque, spetterebbe ad entrambi i legislatori, ad ognuno secondo l'ambito delle proprie competenze e ciò in quanto la titolarità della funzione legislativa di entrambi è rimessa al rispetto dei principi della Carta costituzionale¹³.

Inoltre, la materia delle minoranze linguistiche, in quanto tale, non esiste; esiste semmai un principio fondamentale che l'ordinamento repubblicano si prefigge di tutelare, e, quindi, come tale, al pari di ogni principio il

¹¹ Vcdi F. GIUSCI, *Stato e Regioni: la tutela delle minoranze linguistiche*, in *Comma*, 3, 2003, pp. 12-13 e L. A. MEZZANOTTI, *La tutela delle minoranze linguistiche nella Costituzione del nuovo Titolo V*, in *Le Regioni*, 5, 2003, pp. 27-36.

¹² Alludo al parere sostenuto da A. BARBERA, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2001, pp. 343-346.

¹³ E ciò conformemente anche a quanto sostenuto in passato dalla Corte Costituzionale: cfr. in particolare Corte Cost. Italia, *sent.* 28/1982 (su cui P. CARROZZA, *Il prudente atteggiamento della Corte in tema di "tutela linguistica" nel processo e le sue conseguenze sulla condizione giuridica della minoranza slovena*, in *Le Regioni italiane*, 7, 1982, pp. 181-182; V. MAROTTA, *Uso delle lingue nei procedimenti giudiziari e principi costituzionali*, in *Giurisprudenza italiana*, 10, 1982, pp. 1387-1396; G. MOR, *L'uso ufficiale della lingua di una minoranza riconosciuta: il caso della minoranza slovena*, in *Le Regioni*, 3, 1982, pp. 389-400; E. PALMI DI SANTI PRAI, *Corte Costituzionale e minoranze linguistiche: la sentenza n. 28 del 1982 fra tradizione e innovazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4, 1982, pp. 808-825; e in forma sempre maggiore Corte Cost. Italia, *sent.* 312/1983 (su cui vedi il commento di A. PIZZORUSSO, *Ancora su competenze legislative regionali e provinciali e tutela delle minoranze linguistiche*, in *Le Regioni*, 1, 2, 1984, pp. 239-257) e Corte Cost. Italia, *sent.* 289/1987 (su cui vedi P. CARROZZA, *La Corte ribadisce la competenza regionale in tema di misura di tutela delle minoranze linguistiche*, in *Le Regioni*, 1, 1988, pp. 176-188), con le quali il giudice della Costituzione sanciva la possibilità da parte delle Regioni di legiferare in tema di minoranze linguistiche in ragione delle loro competenze.

raggiungimento degli obiettivi da esso prefissati può essere espletato da ogni legislatore (statale, regionale e provinciale autonomo) nell'ambito del rispetto delle competenze ad esso assegnategli dalla Carta costituzionale o dalle leggi costituzionali. Queste conclusioni non dovrebbero esse messe in discussione nemmeno con riferimento alla previsione costituzionale che attribuisce allo Stato la potestà legislativa relativamente alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, c. 2, lett. m), che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Questa disposizione dovrebbe essere interpretata con esclusivo riferimento alle materie residuali sulle quali insistono diritti civili e sociali (e tra questi i diritti linguistici delle minoranze) alle quali non abbia potuto provvedere la legge dello Stato. Ora, poiché la disposizione di cui sopra ricorre al criterio dell'essenzialità, e poiché lo Stato ha già provveduto in base alla citata legge quadro sulle minoranze a provvedere alla tutela dei diritti linguistici delle minoranze, appare evidente che qualsiasi normativa regionale tesa a perfezionare o migliorare le disposizioni contenute nella legge quadro non potrebbe essere considerata incostituzionale: allo Stato, semmai, rimarrebbe il compito di utilizzare il potere sostitutivo contemplato nella Costituzione (art. 120), solo qualora una legge regionale si mostrasse irrispettosa dei diritti linguistici delle minoranze, anche se ciò non lo priverebbe di un'eventuale potere di legiferare in futuro sulle minoranze linguistiche, così come non pare errato asserire la legittimità degli organi regionali a legiferare in tema di minoranze¹.

A confermare tale orientamento dottrinario sembrano essere sia le leggi regionali che si sono succedute a quella nazionale e che non hanno trovato nessun ostacolo di legittimità costituzionale sia i meccanismi di raccordo previsti dalla normativa in questione con le leggi regionali vigenti².

¹ Vedi in maniera più dettagliata il mio precedente scritto, E. CIANCI, *La tutela delle minoranze linguistiche*, cit., ivi specialmente pp. 47-50. Ulteriori e recenti problematiche in materia vedile nel mio E. CIANCI, *L'ufficialità della lingua italiana e le minoranze linguistiche: a proposito del recente progetto di legge di modifica dell'art. 12 della Carta Costituzionale*, in *Quaderns Uisitans*, 91, 2008, pp. 62-71 ove è affrontato il progetto di legge inerente l'introduzione dell'ufficialità della lingua italiana.

² Alludo alla *legge di modifica ed integrazione alla l. reg. del 1998 contenente norme per la promozione e tutela della comunità arbëreshë in Basilicata* del 2001 (l. reg. 17/2001), alla *legge contenente norme per la tutela e la valorizzazione della lingua e del patrimonio culturale delle minoranze linguistiche e storiche di Calabria* del 2003 (l. reg. 15/2003), su cui vedi il commento di E. CIANCI, *Le minoranze linguistiche di Calabria: la legge n. 15/2003 tra luci ed ombre*, in *Bolbois*, 26, 2005, pp. 119-136; alla *legge della Regione Campania relativa alla tutela della minoranza albanogetta e del patrimonio storico, culturale e folcloristico della comunità albanofona del Comune di Greca in Provincia di Avellino* del 2004 (l. reg. 14/2004); e, infine, alla *legge contenente norme per la spaziosa delle bandiere delle minoranze linguistiche storiche presenti sul territorio della Regione Piemonte* del 2007 (l. reg. 26/2007).

Relativamente a quest'ultimo punto, secondo la legge quadro sulle minoranze, una Regione a Statuto ordinario ha l'obbligo di adeguare la propria legislazione ai principi contenuti dalla normativa nazionale, fatte salve le disposizioni di legge che prevedano condizioni più favorevoli per le minoranze linguistiche (art. 13), mentre, relativamente alle Regioni a Statuto speciale, la legge statuisce che restino ferme le disposizioni a tutela già esistenti, mentre eventuali disposizioni più favorevoli contenute nelle predette legge saranno disciplinate attraverso norme di attuazione dai rispetti Statuti speciali (art. 18). La *ratio* sembra, dunque, quella di armonizzare la disciplina in materia, senza però precludere alle Regioni, per le ragioni dedotte sopra, l'emanaione di normative future regionali a completamento e a miglioramento di quella statale.

3. Per quanto concerne la rappresentanza politica delle minoranze occorre preliminarmente dire che non esiste alcuna disposizione di carattere generale tesa ad assicurare la presenza di membri appartenenti a minoranze o di loro associazioni politiche nelle opportuni sedi rappresentative a livello nazionale.

Ciò nonostante, la *legge elettorale* del 1993, modificata a seguito della recente *legge sulle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica* del 2005 (l. 270/2005), prevede facilitazioni per i partiti rappresentanti le minoranze atesine e valdostane esentati da determinate soglie di sbarramento regionale e i cui distretti elettorali tendono a coincidere con le aree territoriali di dette minoranze.

Per quanto concerne l'elezione della Camera dei deputati, il sistema introdotto dalla nuova legge elettorale è, di fatto, un sistema maggioritario, o, comunque, a tendenza maggioritaria, nel quale i seggi spettanti a ciascuna lista e coalizione di liste sono assegnati con metodo proporzionale. La competizione maggiore, quella per il Governo, tra coalizioni o liste alternative, avviene in base al sistema maggioritario per eccellenza ovvero il maggioritario semplice; proporzionale è, invece, la competizione tra liste, quella per il numero dei seggi spettanti a ciascuna di esse, sia che appartengano alla coalizione vincente sia che si spartiscano i seggi spettanti alle minoranze. All'assegnazione dei seicentodiciassette seggi delle circoscrizioni del territorio nazionale concorrono, in un collegio unico nazionale, liste e coalizioni di liste presentate nelle ventisei circoscrizioni istituite dalla citata *legge concernente norme per l'elezione della Camera dei deputati* del 1993 (l. 277/1993).

Un sistema elettorale diverso è stabilito per la circoscrizione della Valle d'Aosta, la quale è costituita in collegio uninominale e il deputato a

essa spettante (in base alla popolazione residente) è eletto con il metodo del maggioritario semplice. La citata *legge sulle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica* del 2005 non ha, infatti, modificato il sistema in vigore, come disciplinato, da ultimo, dalla precedente legge del 1993. Nella circoscrizione della Valle d'Aosta concorrono, infatti, candidature individuali e non liste di candidati.

Anche il sistema di elezione del Senato si ispira alla medesima combinazione di maggioritario e proporzionale alla quale è informata l'elezione della Camera dei deputati: maggioritario per la competizione sul Governo, proporzionale per la ripartizione dei seggi fra le liste. Con la fondamentale differenza, però, che la sommatoria delle venti ripartizioni regionali per il Governo – determinata dall'assegnazione del premio di maggioranza in ambito regionale – non garantisce una maggioranza in ambito nazionale. Per il resto, il sistema di elezione del Senato ricalca fedelmente quello della Camera; solo il sistema delle soglie – rese già naturalmente più alte dalla ridotta dimensione della circoscrizione – è ulteriormente innalzato dalla legge: 20% per le coalizioni e 3% per le sue liste, 8% per le liste non coalizzate, mentre non è previsto nessun recupero delle liste che si stabiliscono sotto la soglia. Da questo sistema sono esclusi, oltre che i senatori eletti all'estero, i sette senatori spettanti alla Regione Trentino-Alto Adige, i quali, in ossequio al cosiddetto *pacchetto di autonomia* (pt. CXI), restano eletti con il sistema misto uninominale-maggioritario introdotto dalla *legge concernente norme per l'elezione del Senato della Repubblica* del 1993 (l. 276/1993) e il senatore spettante alla Regione Valle d'Aosta, eletto con metodo maggioritario nell'unico collegio attribuito alla Regione¹⁰.

4. Relativamente a livello locale, in Italia vige una logica rappresentativa di tipo proporzionale discriminante, vale a dire che la garanzia alla tutela delle minoranze è limitata solo a favore di determinati gruppi linguistici, e più precisamente a favore di quello tedesco (che nella Regione è maggioranza) e (in parte) di quello ladino del Trentino-Alto Adige (*retins* della sola Provincia autonoma di Bolzano), mentre meno incisive appaiono le tutele poste alle altre minoranze¹¹: infatti, in Friuli Venezia Giulia, in Trentino-Alto Adige e in Valle d'Aosta, le clausole di sbarramento introdotte rispettivamente dalla *legge regionale elettorale del Friuli Venezia Giulia* del

¹⁰ Osservazioni critiche a tale sistema elettorale sono state poste da D. BONAMORE, *Alleggerità ed incoerenza della legge elettorale n. 270 del 2005, con speciale riguardo alle minoranze linguistiche*, in *Il diritto di famiglia e delle persone* 4, 2006, pp. 1938-1953.

¹¹ In generale M. COSTI LICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Torino 2008.

1998 (l. reg. 2/1998)¹¹, dalla *legge regionale sull'elezione del Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige* del 1998 (l. 5/1998)¹² e dalla *legge concernente le norme per l'elezione del Consiglio regionale della Valle d'Aosta* del 1993 (l. reg. 3/1993), hanno reso più difficoltosa la rappresentanza delle minoranze linguistiche nei rispettivi Consigli regionali, anche se, il legislatore valdostano, conte-

La sez. 233/1994 della Corte Cost., pur pregevole in quanto tendente a garantire la rappresentanza della componente linguistica ladina della Regione, non ebbe tuttavia il merito di estendere i suoi effetti alla legislazione del Friuli Venezia Giulia, tant'è, che la precedente legge elettorale di cui si è detto e rimasta in vigore fino all'approvazione dell'attuale *legge relativa alla determinazione della forma di governo della Regione Friuli Venezia Giulia e del sistema elettorale regionale* del 2007, la quale dispone di una specifica garanzia a favore delle minoranze linguistiche, superando, almeno in parte, l'ostruzionismo in materia. La legge ripartisce fra i gruppi di liste un numero di seggi pari al numero dei consiglieri regionali stabilito dallo Statuto meno due (art. 26, c. 1). I gruppi di liste presentati da partiti o gruppi politici espressivi della minoranza linguistica slovena possono contenere dichiarazioni di collegamento con un solo altro gruppo di liste presente in tutte le circoscrizioni (art. 23, c. 4). Ai fini dell'eventuale attribuzione del seggio di cui all'art. 28 della presente legge, che statuisce che uno dei seggi ottenuti dall'insieme dei gruppi di liste è attribuito al gruppo di liste presentato dal partito o gruppo politico espressivo della minoranza linguistica slovena, mentre i restanti seggi sono attribuiti al gruppo di liste collegato a quest'ultimo (art. 28, c. 2). Il seggio così ottenuto dal gruppo di liste presentato dal partito o gruppo politico espressivo della minoranza linguistica slovena è attribuito alla lista circoscrizionale che ha ottenuto la maggiore cifra elettorale circoscrizionale espressa in termini percentuali rispetto al totale delle cifre elettorali circoscrizionali di tutte le liste della circoscrizione (art. 28, c. 3). Nessun cenno però viene fatto per i gruppi di lista o i partiti rappresentanti la componente linguistica triulana della Regione.

Una questione di legittimità costituzionale in materia è stata portata dinanzi alla Corte Costituzionale in virtù delle norme statuarie della Regione Trentino Alto Adige, che consentono ad un gruppo linguistico di impugnare presso i giudici della Corte Costituzionale una legge regionale ritenuta «lesiva della parità dei diritti tra i cittadini dei diversi gruppi linguistici o delle caratteristiche etniche e culturali dei gruppi stessi» (ex art. 56, c. 2). Sulla base del ricorso, il giudice delle leggi, in una sentenza del 1998, ha dichiarato costituzionalmente illegittime le disposizioni della legge elettorale trentino-atesina, nella parte in cui introduceva le soglie di sbarramento, precisando, tra l'altro, come la scelta di un determinato sistema elettorale non può essere meramente dettata da una «preferenza che abbia di mira solo l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni, ma risponde alla ritenuta necessità che il sistema elettorale renda possibile, con il metodo proporzionale, la rappresentanza delle minoranze linguistiche nelle istituzioni, consentendo ai gruppi linguistici di esprimersi anche in quanto tali, in relazione alla loro consistenza e sempre in forza delle libere scelte degli elettori». (Cfr. Corte Cost. Italia, *sent.* 356/1998, a commento della quale si vedano le «considerazioni» di T. FROSINI, *Il diritto elettorale della minoranza linguistica ladina*, in *Corrispondenza costituzionale*, 5, 1998, pp. 2754-2761; S. CICCARI, *Democrazia maggioritaria e garanzia delle minoranze sono incompatibili? Un commento alla sentenza n. 356 della Corte Costituzionale*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 6, 1998, pp. 1115-1127; E. ROSSI, *Di interesse a ricorrere è (ancorato) bilanciato merito, di tanti e pagliaccio*, in *Le Regioni*, 2, 1999, pp. 281-290; R. TONIVELLI, *Un nuovo intervento della Corte in tema di rappresentanza politica preferenziale delle minoranze linguistiche: il consolidamento della democrazia consociativa etnica nel Trentino-Alto Adige*, in *Le Regioni*, 2, 1999, pp. 291-308; C. CASANOVO, *La Corte Costituzionale alle prese con la strappoventura autentica di liste*, in *Il Foro Italiano*, I, 1999, pp. 1399-1405; M. COSTANTINI, *Fronte e Arcate come sono lontane... (le correzioni della proporzionale nelle Regioni speciali)*, in *Quaderni costituzionali*, I, 2001, pp. 95-120 in particolare p. 116 ss.; M. COSTANTINI, *Il sistema elettorale*, cit., pp. 156-157.

stualmente alla clausola di sbarramento introdotta con la legge 31/1997, predisponendo, tuttavia, l'esenzione dal raggiungimento di tale clausola a favore della minoranza walser della Regione (art. 7)⁶.

Tale situazione è, paradossalmente, il frutto della stessa giurisprudenza costituzionale, la quale investita sia da parte della Provincia autonoma di Bolzano sulla *legge relativa alle nuove norme per l'elezione della Camera dei deputati* (l. 277/1993), sia con riguardo alla deroga introdotta nel regolamento consiliare del Friuli Venezia Giulia e atta a costituire la composizione di un gruppo consiliare espressione della minoranza di lingua slovena nel Consiglio, sentenziò come la tutela delle minoranze linguistiche locali fosse espressamente compresa fra gli interessi nazionali, conformemente ai precedenti indirizzi giurisprudenziali, di seguito abbandonati, alimentando così la scarsa attenzione alla rappresentanza delle minoranze linguistiche⁷. A seguito della *legge di riforma costituzionale* del 2001 (l. cost. 2/2001) la competenza legislativa primaria in materia elettorale è stata attribuita alle Regioni a Statuto speciale ovvero alle province autonome e, con riguardo alla tutela delle minoranze linguistiche, tale prerogativa non ha portato con sé i risultati sperati, come si è verificato, ad esempio, in Valle d'Aosta ove la *legge concernente le modificazioni alle legge concernente le norme per l'elezione del Consiglio regionale della Valle d'Aosta e sul funzionamento dei gruppi consiliari* del 2007 (l. reg. 22/2007) ha eliminato la disposizione, contenuta nella *legge elettorale* del 1997 (l. reg. 31/1997), a favore della minoranza walser, predisponendo, in merito alla soglia di sbarramento, l'esenzione dal raggiungimento di tale clausola da parte di detta comunità linguistica, garantendogli così la presenza nel Consiglio (art. 7)⁸.

⁶ M. COSTI CCI, *Il sistema elettorale*, cit., in particolare p. 51 ss. e p. 148 ss.

⁷ Sul Trentino-Alto Adige cfr. Corte Cost. Italia, *sent.* 233/1994 a commento della quale si veda A. PIZZORUSSO, *La minoranza ladino-dolomitica come minoranza linguistica riconosciuta*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4, 1994, pp. 3005-3008 e R. TONIVITI, *La rappresentanza delle minoranze linguistiche: i ladini fra rappresentanza «assicurata» e «garantita»*, in *Le Regioni*, 6, 1995, pp. 127-1290; Corte Cost. Italia, *sent.* 386/1998, ripresa da S. CIOGANI, *Fra tutela delle minoranze e rischi etnici*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5, 1998, pp. 2744-2754 e E. PUCCI, *La riforma elettorale in Trentino e la Regione «isolata»*, in *Le istituzioni del Federalismo*, 1, 2003, pp. 163-177. Con riferimento al Friuli Venezia Giulia cfr. Corte Cost. Italia, *sent.* 14/1965, su cui vedi M. COSTI CCI, *Trento e Trieste*, cit., p. 115.

⁸ M. COSTI CCI, *Il sistema elettorale*, cit., p. 156 ss. Di maggiore attenzione alle minoranze linguistiche si è mostrata invece la recente *legge provinciale concernente norme per l'elezione diretta del Consiglio provinciale di Trento e del Presidente della Provincia* del 2003 (l. prov. 2/2003), la quale, nel disciplinare sia il sistema elettorale in senso stretto (elettorale attivo e passivo, regime delle ineligibilità e delle incompatibilità, procedimento elettorale, disciplina dei seggi, etc.), sia i contenuti fondamentali della forma di Governo provinciale, ha istituito un tipo di sistema elettorale su base proporzionale (art. 3), con correttivi tesi a salvaguardare, tra l'altro, la rappresentanza della minoranza linguistica ladina. A proposito, la legge attribuisce un seggio alla lista che ha ottenuto il maggior numero

Non risultano invece prerogative per gli altri gruppi linguistici: la stessa legge quadro sulle minoranze non contempla alcuna forma di rappresentanza nelle opportuni sedi legislative regionali, provinciali e comunali o comunque di qualsiasi altro organo di ente locale.

5. La previsione di organi consultivi, come abbiamo visto nel lavoro, è assai rara: ciò nonostante un organo di tale tipo si rinviene nell'ordinamento regionale autonomo del Trentino Alto Adige.

Lo Statuto prevede, infatti, che per l'emanazione delle norme di attuazione dello stesso si debba attivare un particolare *iter* legislativo che vede l'intervento di un parere di un'apposita Commissione paritetica. Secondo il testo statutario, tale Commissione è composta di dodici membri di cui sei in rappresentanza dello Stato, due del Consiglio regionale, due del Consiglio provinciale di Trento e due di quello di Bolzano, stabilendo però una rappresentanza assicurata alla componente germanofona della Regione allorquando statuisce che tre componenti di detta Commissione devono appartenere al gruppo linguistico tedesco (art. 107, c. 1). Lo Statuto prevede poi che in seno alla Commissione di cui sopra è istituita una speciale Commissione per le norme di attuazione relative alle materie attribuite alla competenza della Provincia di Bolzano, composta di sei membri, di cui tre in rappresentanza dello Stato e tre della Provincia, di cui uno dei membri in rappresentanza dello Stato deve appartenere al gruppo linguistico tedesco e uno di quelli in rappresentanza della Provincia deve appartenere al gruppo linguistico italiano (art. 107, c. 2). Da notare che il parere delle Commissioni paritetiche in questione è vincolante, così come ribadito da alcune sentenze della Corte Costituzionale, e pertanto obbliga il Governo, nel caso modifichi i documenti oggetti in esame, a "consultare detti organi".

Recentemente – ma con poteri decisamente inferiori – è stato istituito

di voti validi complessivi nei comuni ladini e, nell'ambito della lista, al candidato che ha ottenuto il maggior numero di preferenze complessive nei comuni stessi (art. 4, c. 3, art. 72 e art. 1, lett. g). Cfr. Corte Cost. Italia, *sent.* 37/1989 e *sent.* 95/1994. Inoltre, una recente modifica al *regolamento della Camera dei deputati italiana* del 1971 ha disposto per le minoranze linguistiche della possibilità di dare vita all'interno della Camera di un Gruppo misto, purché vi adensano deputati, in numero non minore di tre, quali siano stati eletti, sulla base o in collegamento con liste che di esse siano espressione, nelle zone in cui tali minoranze sono tutelate (art. 14, c. 5): tale norma conferisce ai deputati delle minoranze la possibilità di costituire un gruppo e, quindi, di presentare in forma congiunta gli interessi delle minoranze all'interno del Parlamento, in modo particolare nei dibattiti in seno alla Conferenza dei Presidenti di Gruppo, ove, se la straordinaria importanza della questione da esaminare lo richieda, può essere chiamato un rappresentante della componente formata dai deputati appartenenti alle minoranze linguistiche di cui sopra (art. 13, c. 2).

in Friuli Venezia Giulia il Comitato istituzionale paritetico per i problemi della minoranza slovena con funzioni meramente consultive¹ e in Calabria il Comitato regionale per le minoranze linguistiche a cui sono affidati compiti di programmazione in ragione delle attività previste dalla legge con la relativa previsione di redigere un programma annuale delle attività educative e culturali, nonché l'elaborazione e il vaglio delle proposte e dei progetti pervenuti alla Regione (l. reg. 15/2003, Tit. III)².

6. Anche in questo caso può essere richiamato lo Statuto del Trentino-Alto Adige, il quale stabilisce che il Presidente della Giunta provinciale è assistito da due vicepresidenti appartenenti uno al gruppo linguistico tedesco e l'altro al gruppo italiano (art. 50). Si tratta, come si vede, in quest'ultimo caso, di una rappresentanza proporzionale tendente agli schemi della rappresentanza a specchio, che fuoriesce dai normali canoni della rappresentanza liberale di cui si è discusso. Inoltre, il principio dell'alternanza si rinvia relativamente alle norme che dispongono l'elezione e la durata in carica del Presidente del Consiglio regionale e di quello della Provincia autonoma di Bolzano: lo Statuto dispone, infatti, che questi siano scelti alternativamente (appunto) ogni metà legislatura dal gruppo linguistico italiano e tedesco (art. 68-69).

7. Per quanto concerne la rappresentanza delle minoranze in seno agli organi di giustizia, alcune previsioni si riscontrano in Trentino-Alto Adige ove lo Statuto regionale ha istituito un Tribunale regionale di giustizia amministrativa con una Sezione autonoma per la Provincia autonoma di Bolzano dotato di un ordinamento del tutto peculiare. Per quanto riguarda le sezioni del Consiglio di Stato investite dei giudizi d'appello sulle decisioni dell'autonoma sezione di Bolzano del Tribunale regionale di giustizia amministrativa è prevista la rappresentanza di un consigliere appartenente al gruppo di lingua tedesca della Provincia autonoma di Bolzano (art. 93). Infine, va ravvisato che non è contemplata nessuna forma di rappresentanza negli organi giurisdizionali di cui si è detto per il gruppo linguistico ladino della Provincia autonoma di Bolzano, a pari modo del

¹ Questo è costituito da 20 membri di cui: quattro membri nominati dal Consiglio dei ministri, dei quali uno di lingua slovena; sei membri nominati dalla giunta regionale del Friuli Venezia Giulia, di cui quattro di lingua slovena designati dalle associazioni più rappresentative della minoranza; tre membri nominati dall'assemblea degli eletti di lingua slovena nei consigli degli enti locali; sette membri, di cui due appartenenti alla minoranza di lingua slovena, nominati dal consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia con voto limitato (l. 38/2001, art. 3, c. 1).

² Sulla legge in questione mi permetto di rimandare al mio E. CIANCI, *Le minoranze linguistiche di Calabria: la legge n. 15/2003 tra luci ed ombre*, in *Biblos*, 26, 2005, pp. 119-126.

medesimo gruppo e delle minoranze linguistiche mochena e cimbra nella Provincia autonoma di Trento³⁰.

Inoltre una procedura rafforzata per i gruppi linguistici, si rinviene ancora nello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige, dove è previsto, all'art. 61 statutario, con riguardo alle votazioni per i singoli capitoli del bilancio della Regione e della Provincia autonoma di Bolzano, che queste abbiano luogo per gruppi linguistici, qualora la maggioranza di uno dei gruppi lo richieda. Nel caso alcuni capitoli non ricevano la maggioranza dei voti di ciascun gruppo linguistico, questi sono sottoposti nel termine di tre giorni a una speciale Commissione formata da quattro consiglieri regionali o provinciali, eletta con composizione paritetica fra i due maggiori gruppi linguistici e in conformità alla designazione di ciascun gruppo. In quest'ultimo caso viene però meno la rappresentanza del gruppo linguistico ladino in favore dei due gruppi maggioritari della Regione: tale motivazione deve essere ricercata nella differente logica posta a tutela dei vari gruppi linguistici regionali, vale a dire assicurata per il gruppo linguistico italiano e per quello tedesco, garantita per il gruppo linguistico ladino.

Qualora una proposta di legge sia ritenuta lesiva del principio di parità dei diritti fra i cittadini dei diversi gruppi linguistici o delle caratteristiche etniche e culturali dei gruppi stessi, la maggioranza dei consiglieri di un gruppo linguistico nel Consiglio regionale o in quello della Provincia autonoma di Bolzano può chiederne la votazione per gruppi linguistici. Nel caso in cui la richiesta di votazione separata non sia accolta, ovvero qualora la proposta di legge sia approvata nonostante il voto contrario dei 2/3 dei componenti il gruppo linguistico che ha formulato la richiesta, la maggioranza del gruppo stesso può impugnare la legge dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla sua pubblicazione, per i motivi suddetti (artt. 56, 92 e 97).

8. Molto interessanti risultano le misure adottate in Italia con riguardo alla minoranza tedesca e ladina della Regione Trentino-Alto Adige e della minoranza francofona della Regione Valle d'Aosta con riferimento alla presenza in seno alla Pubblica amministrazione di rappresentanti di tali gruppi linguistici.

³⁰ Riguardo alla composizione, lo Statuto dispone che i componenti della sezione della Provincia autonoma di Bolzano devono appartenere in egual numero ai due maggiori gruppi linguistici, di cui la metà viene nominata dal Consiglio regionale (art. 91). A proposito si veda il contributo di L. PANTOZZI LERH FORS, *Le competenze speciali della sezione autonoma di Bolzano del Tribunale regionale di giustizia amministrativa*, in *Informator*, 1, 2007, pp. 37-42.

Nel primo caso è adottato il principio della proporzionale etnica in base a cui la rappresentanza di membri delle minoranze in seno al personale delle amministrazioni statali aventi uffici nella Provincia autonoma di Bolzano, nei posti dei ruoli del personale civile, distinti per carriere, sono riservati a cittadini appartenenti a ciascuno dei tre gruppi linguistici, in rapporto alla consistenza dei gruppi stessi, quale risulta dalle dichiarazioni di appartenenza rese nel censimento ufficiale della popolazione. In base alle disposizioni statuarie, l'attribuzione dei posti riservati a cittadini di lingua tedesca e ladina sarà effettuata gradualmente, sino al raggiungimento delle quote di cui si è detto in precedenza, mediante la previsione di nuove assunzioni e in relazione alle vacanze che, per qualsiasi motivo, si determinano nei singoli ruoli; tali disposizioni sulla riserva e ripartizione proporzionale tra i gruppi linguistici italiano e tedesco dei posti esistenti nella Provincia autonoma di Bolzano sono estese anche al personale della magistratura giudicante e requirente (art. 89 e decr. P.R. 216/1981).

Anche l'amministrazione scolastica della Regione non è esente dalla previsione di determinate forme di rappresentanza. In modo particolare, lo Statuto regionale prescrive che, per l'amministrazione delle scuole materne, elementari e secondarie in lingua tedesca, la Giunta provinciale di Bolzano, sentito il parere del Ministero della pubblica istruzione, nomina un intendente scolastico, su una terna formata dai rappresentanti del gruppo linguistico tedesco nel consiglio scolastico provinciale (art. 19, c. 5); mentre, per ciò che concerne l'amministrazione della scuola di lingua ladina, la nomina dell'intendente scolastico, spetta al Ministero della pubblica istruzione, che lo sceglie su una terna formata dai rappresentanti del gruppo linguistico ladino nel consiglio scolastico provinciale (art. 19, c. 6). Per quanto attiene ai rappresentanti degli insegnanti nel consiglio scolastico provinciale, questi vengono designati, mediante elezione, dal personale insegnante e in proporzione al numero dei docenti dei rispettivi gruppi linguistici, garantendo al gruppo ladino una rappresentanza minima, il cui numero di rappresentanti non può essere, comunque, inferiore a tre membri (art. 19, c. 13)³¹.

³¹ Cfr. Cons. Stato Italia, sez. IV, *sent.* 195/1978. Si vedano a proposito le considerazioni di P. CARROZZA, *Ancora in tema di proporzionale etnica e bilinguismo negli uffici statali in Provincia di Bolzano*, in *Le Regioni*, 1, 1989, pp. 116-125, a commento della Corte Cost. Italia, *sent.* 555/1988; A. LAMPIS, *L'uso delle lingue italiana e tedesca nella Pubblica amministrazione*, in *I tribunali amministrativi regionali*, 4, 1993, pp. 145-156 e R. SCHULMERS VON PERNWERTH, *Le condizioni d'accesso al Pubblico impiego in Alto Adige alla luce dell'art. 48 del Trattato CE*, in *Rivista di diritto europeo*, 2, 1996, pp. 235-261. Si vedano, inoltre, alcune considerazioni, alquanto, critiche operate da L. ISENBERG, *Discriminazione per motivi di lingua e progressione nella carriera*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2, 1986, pp. 299-301, in ragione della pronuncia del Cons. Stato, *sent.* 439/1981.

Nel secondo caso è stabilito il principio della preferenza che contempla una modificazione di un certo rilievo nell'organizzazione dello Stato e degli enti pubblici, prevedendo, infatti, in base allo Statuto d'autonomia del 1948, l'obbligo di assumere funzionari originari della Regione o che conoscano la lingua francese (art. 38, c. 3)¹ ovvero nel trasferimento di personale statale alla Regione Valle d'Aosta a chi dimostri la conoscenza della lingua francese. Medesime previsioni sono altresì previste per quanto concerne la struttura amministrativa scolastica della Regione francofona².

La differenza tra il modello di rappresentanza istituito nel Trentino-Alto Adige e quello, invece, impiantato nella Valle d'Aosta presenta indicative differenze, oltre che giuridiche, anche concettuali: così, se il primo modello tende a porre in essere una "rappresentanza assicurata", destinata a operare attraverso il meccanismo della proporzionalità e secondo gli schemi della proporzionale etnica, il secondo modello tende invece a porre in essere una "rappresentanza garantita", vale a dire a configurare una rappresentanza in cui, prescindendo dai rapporti numerici, si garantisce (almeno) la presenza di personale appartenente a minoranze linguistiche. Ora è evidente che quest'ultima soluzione, nel caso della Valle d'Aosta, assume una consistenza marginale rispetto a quanto avviene per la minoranza linguistica ladina del Trentino-Alto Adige (mentre diversamente si pone la questione del gruppo linguistico italiano e della minoranza tedesca), e ciò in ragione dei principi che sono posti alla base della tute-

¹ Cfr. Corte Cost. Italia, *anz.* 156/1969, nella quale veniva dichiarata illegittima la disposizione contenuta nell'art. 5 della legge 119/1969, sul ordinamento degli esami di Stato, nella parte in cui essa non prevedeva la facoltà di utilizzare indifferentemente la lingua italiana e la lingua francese, in conformità quanto stabilito con il citato art. 38, c. 2 dello Statuto speciale della Valle.

² Cfr. legge 96/1978 art. 72 e artt. 50-54. Tale legge, che aveva la finalità di estendere alle regione Valle d'Aosta le disposizioni contenute nel decr. P.R. 616/1977, decreto di attuazione della delega di cui agli artt. 1 e 8 della legge 382/1978, relativo alle norme dell'ordinamento regionale e sull'organizzazione della Pubblica amministrazione, si è ispirata alla legge reg. Valle d'Aosta 5/1956, e alla legge reg. Valle d'Aosta 13/1966. Ancora la legge *de quo* detta norme concernenti l'ufficio dei segretari comunali della regione, ai quali, tra le peculiari disposizioni, è prescritto l'obbligo di conoscere la lingua francese a pieno titolo, la cui veridicità viene effettuata per mezzo di un esame condotto da una Commissione *ad hoc* nominata dal Presidente della Valle e composta da un rappresentante della Regione, da un segretario comunale di ruolo in servizio nella Valle e da un esperto di lingua francese; si veda tra l'altro la Disp. Trans. dell'art. 56 della medesima legge. In dottrina si veda a proposito P. CARROZZA, *Lingue vive delle*, cit., sul punto p. 983 e nota n. 39 a margine del testo e S. BARTOLI, *Minoranze nazionali*, in *Notissimo Digesto italiano*, vol. V, Torino 1964, pp. 44-53, *in* p. 50.

³ Cfr. legge 96/1978 artt. 28-33.

⁴ Su cui vedi R. TOSMATTI, *La rappresentanza delle minoranze linguistiche*, cit., in particolare, sul punto, p. 1977 ss.

la etnica delle rispettive autonomie territoriali: così mentre il separatismo linguistico tende ad accentuare le differenze etniche, il bilinguismo aspira, invece, a omologare, sul principio della rappresentanza garantita, i vari gruppi linguistici del territorio.

Infine, citiamo per doverosità come, con riguardo alle altre minoranze, un tentativo di favorire le persone appartenenti a minoranze linguistiche nei procedimenti di selezione pubblica fu fatto attraverso la l. reg. Molise 15/1997, la quale disponeva l'utilizzo di personale docente nato nei comuni bilingui albanesi e croati della Regione per l'insegnamento delle materie scolastiche bilingui (art. 3). Questa normativa, modificante il (normale) reclutamento del personale docente, venne impugnata al tempo dal Commissario del Governo sulla ragione di una palese lesione al principio di parità nell'accesso al pubblico impiego. In verità, tale normativa ledeva, tra l'altro, il diritto di appartenenza di un individuo ad una minoranza in quanto non si soffermava sulla volontarietà e quindi sull'effettiva appartenenza di un individuo ad un gruppo ma estendeva (automaticamente) tale *status* al momento della nascita in uno dei comuni bilingui, sfavorendone, così, da un lato l'individuo appartenente a minoranza che (per scelta o fato) fosse nato in un comune non bilingue e favorendone dall'altro (qualora qualcuno se ne fosse appropriato), un individuo non bilingue nato in un comune minoritario, violando palesemente, tra l'altro, il principio di eguaglianza in senso sostanziale.

Attualmente In Italia, in base alla *legge quadro sulle minoranze linguistiche storiche* (l. 482/1999), al fine di rendere effettivo l'esercizio di tale facoltà, le pubbliche amministrazioni provvedono, anche mediante convenzioni con altri enti, a garantire la presenza di personale che sia in grado di rispondere alle richieste del pubblico, utilizzando la lingua minoritaria ammessa a tutela (art. 9, c. 1). A completamento di tale principio, il citato *decreto attuativo della legge quadro sulle minoranze linguistiche storiche* del 2001 ha previsto l'obbligo di istituire presso i comuni bilingui tutelati dalla legge generale uno sportello linguistico (art. 6).

In Trentino-Alto Adige, secondo il decreto contenente *norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di uso della lingua tedesca e della lingua ladina nei rapporti dei cittadini con la pubblica amministrazione e nei procedimenti giudiziari* del 1988 (decr. P.R. 574/1988) gli uffici e gli organi giudiziari devono servirsi, nei rapporti con i cittadini della Provincia di Bolzano e negli atti cui gli stessi sono interessati, della lingua usata dal richiedente, salvo quanto disposto da specifiche normative (art. 13). In Friuli Venezia Giulia, con riferimento alla sola minoranza di lingua

slovena sita nelle province di Trieste, Udine e Gorizia, la *legge contenente norme a tutela della minoranza linguistica slovena della Regione Friuli-Venezia Giulia* del 2001 (l. 38/2001) ha disposto, al fine di rendere effettivi ed attuabili i diritti linguistici l'obbligo per le amministrazioni interessate, compresa l'amministrazione dello Stato, di adottare, nei territori di pertinenza le necessarie misure, adeguando i propri uffici, l'organico del personale e la propria organizzazione interna, nel rispetto delle vigenti procedure di programmazione delle assunzioni previste dalla legge ed entro i limiti delle risorse finanziarie disponibili (art. 8, c. 4). Nelle zone centrali delle città di Trieste e Gorizia e nella città di Cividale del Friuli, invece, le singole amministrazioni interessate istituiscono, anche in forma consorziata, un ufficio rivolto ai cittadini ancorché residenti fuori dall'ambito territoriale di riferimento della legge in questione (art. 8, c. 4).

9. Relativamente alla materia del *broadcasting*, ovvero della possibilità da parte di membri appartenenti a minoranze ovvero a loro associazioni politiche di utilizzare i palinsesti pubblici atti a fornire informazioni di carattere politico o, comunque, informazione in generale, il *testo unico della radio-televisione* (decr. lgs. 117/2005), statuisce l'obbligo del servizio pubblico di diffondere trasmissioni radiofoniche e televisive in lingua tedesca e ladina per la Provincia autonoma di Bolzano, in lingua ladina per la Provincia autonoma di Trento, in lingua francese per la Regione autonoma della Valle d'Aosta e in lingua slovena per la Regione autonoma del Friuli Venezia Giulia, mentre niente dice a riguardo delle altre minoranze, limitandosi a disporre un generale principio di accesso alla programmazione, nei limiti e secondo le modalità indicate dalla legge, in favore dei gruppi etnici e linguistici, che ne facciano richiesta.

Per quanto concerne strettamente la comunicazione politica, i messaggi autogestiti e d'informazione della concessionaria pubblica nonché le tribune elettorali per le elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, la legislazione italiana ha statuito alcune garanzie a favore delle liste politiche delle minoranze linguistiche. Con riferimento alle trasmissioni di comunicazione politica a diffusione nazionale autonomamente disposte dalla RAI, i provvedimenti *de quo* hanno statuito che, nel periodo compreso tra la data di convocazione dei comizi elettorali e quella del termine di presentazione delle candidature, siano garantiti spazi di comunicazione politica nei confronti di quelle liste politiche rappresentanti minoranze nazionali, secondo i canoni della *legge quadro sulle minoranze linguistiche storiche* del 1999 (art. 2), che hanno eletto, nella legislazione passata, almeno un membro al Parlamento. Alle liste delle

minoranze linguistiche (anche nei confronti di quelle che non avevano eletto alcun rappresentante in Parlamento), i provvedimenti della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi dispongono che, nel periodo compreso tra lo spirare del termine per la presentazione delle candidature e la mezzanotte del secondo giorno precedente la data delle elezioni, le trasmissioni di comunicazione politica della RAI debbano garantire alle liste riferite a minoranze linguistiche, eventualmente presentate anche in una sola circoscrizione, il diritto alla fruizione di spazi nelle trasmissioni di comunicazione politica irradiate esclusivamente nella Regione in cui è presente la minoranza linguistica stessa. Il testo unico citato pone, tra l'altro, come principi fondamentali del sistema radiotelevisivo la garanzia della libertà e del pluralismo dei mezzi di comunicazione radiotelevisiva, nel rispetto della tutela della libertà di espressione di ogni individuo, nonché la salvaguardia delle diversità etniche e del patrimonio culturale, artistico e ambientale, a livello nazionale e locale (art. 3). A tal proposito, il contratto di servizio, stipulato tra il Ministero delle comunicazioni e la RAI per il triennio 2007-2009, ha statuito, nel quadro dell'unità politica, culturale e linguistica del Paese e anche con riferimento alle disposizioni della citata *legge quadro sulle minoranze linguistiche storiche* del 1999, l'obbligo per la RAI di valorizzare e promuovere, nell'ambito delle proprie trasmissioni, le culture regionali e locali in stretta collaborazione con le regioni, la Provincia autonoma di Trento e la Provincia autonoma di Bolzano, le Province, i comuni, le Università e gli enti culturali, realizzando anche forme di coordinamento per una maggiore diffusione in ambito locale. A tal fine tra la concessionaria, le regioni e le province autonome possono essere stipulate specifiche convenzioni (art. 11)³⁷.

10. Come si nota la rappresentanza delle minoranze in Italia non risulta assicurata né tantomeno garantita, se si eccettuano alcune previsioni contenute negli Statuti o nei decreti atti a dare attuazione a questi di alcune Regioni a Statuto speciale e comunque con riferimento solo a specifiche minoranze. Le minoranze linguistiche interne sono invece sprovviste di misure in questo senso, fatto questo che ne indebolisce notevolmente il loro peso politico e quindi una maggiore tutela dei propri diritti.

³⁷ In tema si veda F. CAVUO, *L'inadempimento della normativa europea nel quadro dell'ordinamento giuridico italiano: in tema di diritto all'accesso degli strumenti di telecomunicazione e di radiodiffusione per gli appartenenti a minoranze linguistiche: problemi e prospettive*, in *Biblos*, 29, 2009, pp. 75-90.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- A. BARBERA, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2001; S. BARTOLE, *Le Regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica: tentativi più o meno convinti di trovare una legittimazione etnica*, in ID. (a cura di), *Le Regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Milano 1999; S. BARTOLE, *Minoranze nazionali*, in *Novissimo Digesto italiano*, vol. V, Torino 1964; D. BONAMORE, *Illogicità ed incostituzionalità della legge elettorale n. 270 del 2005, con speciale riguardo alle minoranze linguistiche*, in *Il diritto di famiglia e delle persone* 4, 2006; C. BRUNETTI, *La condizione giuridica delle minoranze linguistiche. Essami antologico di un diritto negato*, Cosenza 1985; P. CARROZZA, *Ancora in tema di proporzionale etnica e bilinguismo negli uffici statali in Provincia di Bolzano*, in *Le Regioni*, 1, 1989; P. CARROZZA, *Il prudente atteggiamento della Corte in tema di «garanzie linguistiche» nel processo e le sue conseguenze sulla condizione giuridica della minoranza slovena*, in *Il Foro italiano*, 7-8, 1982; P. CARROZZA, *La Corte ribadisce la competenza regionale in tema di misure di tutela delle minoranze linguistiche*, in *Le Regioni*, 1, 1988; P. CARROZZA, *Lingue (uso delle)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. IV, Torino 1985; P. CARROZZA, *Profili giuridico-istituzionali*, in F. ALTIMARI, M. BOLOGNARI, P. CARROZZA, *L'esilio della parola. La minoranza linguistica albanese in Italia. profili storico-letterari, antropologici e giuridico-istituzionali*, con una prefazione di T. DE MAURO, Pisa 1986; C. CASONATO, *La Corte Costituzionale alle prese con la «rappresentanza autentica di lista»*, in *Il Foro Italiano*, 1, 1999; S. CECCANTI, *Democrazia maggioritaria e garanzie delle minoranze sono inconciliabili? Un commento alla sentenza n. 356 della Corte Costituzionale*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 6, 1998; S. CECCANTI, *Tra tutela delle minoranze e rischi etnici*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5, 1998; F. CIANCI, *L'etnomosaico europeo: diritto, lingua e identità minoritaria*, in *Quaderni di Biblos*, vol. 18/4, Palermo 2006 (*); F. CIANCI, *L'incidenza della normativa europea nel quadro dell'ordinamento giuridico italiano in tema di diritto all'accesso degli strumenti di telecomunicazione e di radiodiffusione per gli appartenenti a minoranze linguistiche: problemi e prospettive*, in *Biblos*, 29, 2009; F. CIANCI, *L'insegnamento della lingua minoritaria nelle scuole pubbliche dopo la legge n. 482 del 1999: una vera equiparazione tra le minoranze linguistiche?*, in *Uri-Il Tirzzone*, 5, 2003; F. CIANCI, *L'ufficialità della lingua italiana e le minoranze linguistiche: a proposito del recente progetto di legge di modifica dell'art. 12 della Carta Costituzionale*, in *Valados Usitamos*, 91, 2008; F. CIANCI, *La tutela delle mino-*

* Oltre ai riferimenti bibliografici specificatamente riferiti al tema trattato in quest'Appendice si rimanda anche alla precedente Bibliografia generale. Si tenga presente che i testi contrassegnati dal l'asterisco sono stati citati anche nella parte generale di questo lavoro.

ranze linguistiche alla luce della legge n. 482/99: (vecchi) problemi e (nuove) prospettive, in *Biblos*, 25, 2004; F. CIANCI, *Le minoranze linguistiche di Calabria: la legge n. 15/2003 tra luci ed ombre*, in *Biblos*, 26, 2005; F. CIANCI, *Stato o Regioni: la tutela delle minoranze linguistiche*, in *Comma*, 3, 2003; M. COSULICHI, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Torino 2008; M. COSULICHI, *Trento e Trieste come sono lontane... (le correzioni della proporzionale nelle Regioni speciali)*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2001; V. FELMO, *Gli status dell'arcipelago minoritario. Le minoranze linguistiche e la Costituzione*, Vaccarizzo Albanese 1990; T. E. FROSINI, *Il diritto elettorale della minoranza linguistica ladina*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5, 1998; R. INGILCO, *Minoranze linguistiche: due iniziative regionali rinviate dal Governo*, in *Le Regioni*, 5, 1977; A. LAMPIS, *L'uso delle lingue italiana e tedesca nella Pubblica amministrazione*, in *I tribunali amministrativi regionali*, 4, 1993; L. ISENBURG, *Discriminazione per motivi di lingua e progressione nella carriera*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2, 1986; E. MALENTI, *La legge di tutela delle minoranze linguistiche: le prospettive e i problemi ancora aperti*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1, 2001; V. MARCHIANÒ, *Uso delle lingue nei procedimenti giudiziari e principi costituzionali*, in *Giurisprudenza italiana*, 10, 1982; G. MOR, *L'uso ufficiale della lingua di una «minoranza riconosciuta»: il caso della minoranza slovena*, in *Le Regioni*, 3, 1982; L.A. MAZZAROLI, *La tutela delle minoranze linguistiche nella Costituzione del nuovo Titolo I*, in *Le Regioni*, 5, 2003; E. PALERMO, *Le minoranze linguistiche in Italia dopo la legge generale di tutela*, in *Quo vadis Romania?*, 23, 2004; E. PALICCI DI SUNI PRATI, *Corte Costituzionale e minoranze linguistiche: la sentenza n. 28 del 1982 fra tradizione e innovazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4, 1982; L. PANTOZZA FERJETORS, *Le competenze speciali della sezione autonoma di Bolzano del Tribunale regionale di giustizia amministrativa*, in *Informator*, 1, 2007; V. PIERGIGLI, *La legge 15 dicembre 1999, n. 482: un traguardo per le minoranze linguistiche (finora) debolmente protette*, in *Quaderni Costituzionali*, 1, 2000; V. PIERGIGLI, *La legge 15 dicembre 1999, n. 482 (norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche) ovvero dall'agnosticismo al riconoscimento*, in *Rassegna Parlamentare*, 3, 2000; V. PIERGIGLI, *Lingue minoritarie e identità culturali*, Milano 2001 (*); A. PIZZORUSSO, *Ancora su competenza legislativa regionale (e provinciale) e tutela delle minoranze linguistiche*, in *Le Regioni*, 1-2, 1984; A. PIZZORUSSO, *Art. 6*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Principi fondamentali*, Bologna-Roma 1975; A. PIZZORUSSO, *Il pluralismo linguistico tra Stato nazionale e autonomie regionali*, Pisa 1975; A. PIZZORUSSO, *La minoranza ladino-dolomitica come minoranza linguistica riconosciuta*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4, 1994; A. PIZZORUSSO, *La tutela delle minoranze in Italia*, in *Il Mulino*, 9, 1975; A. PIZZORUSSO, *Le minoranze nel diritto pub-*

blico intervento, Milano 1967 (*) ; A. PIZZORUSSO, *Libertà di lingua e diritti linguistici: una rassegna comparata*, in *Lx Regioni*, 6, 1987, pp. 1329-1347; A. PIZZORUSSO, *Problemi giuridici dell'uso delle lingue in Italia (con particolare riferimento alla situazione delle minoranze linguistiche non riconosciute)*, in *Lx Regioni*, 5, 1977; E. PUCCI, *La riforma elettorale in Trentino e la Regione «sruotata»*, in *Lx istituzioni del Federalismo*, 1, 2003; E. ROSSI, *Di interesse a ricorrere e (mancato) bilanciamento, di travi e pagliuzze*, in *Lx Regioni*, 2, 1999; R. SCHÜLLMERS VON PERNWERTH, *Le condizioni d'accesso al Pubblico impiego in Alto Adige alla luce dell'art. 43 del Trattato C.E.*, in *Rivista di diritto europeo*, 2, 1996; R. TONIVATI, *La rappresentanza delle minoranze linguistiche: i ladini fra rappresentanza «assicurata» e «garantita»*, in *Lx Regioni*, 6, 1995; R. TONIVATI, *Un nuovo intervento della Corte in tema di rappresentanza politica preferenziale delle minoranze linguistiche: il consolidamento della democrazia consociativa etnica nel Trentino-Alto Adige*, in *Lx Regioni*, 2, 1999.

The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that every sale, purchase, and transfer must be properly documented to ensure compliance with tax laws and to provide a clear audit trail. This includes recording the date, amount, and nature of each transaction, as well as the names of the parties involved.

Secondly, the document highlights the need for regular reconciliation of accounts. By comparing the company's internal records with bank statements and other external sources, discrepancies can be identified and corrected promptly. This helps to prevent errors and ensures that the financial statements are accurate and reliable.

Thirdly, the document stresses the importance of staying up-to-date with changes in tax regulations. Tax laws are constantly evolving, and it is crucial for businesses to understand how these changes affect their operations. This may involve consulting with a tax professional or staying informed through industry publications and seminars.

Finally, the document provides practical advice on how to organize and store financial records. It suggests using a systematic approach to file documents, such as by date or by type of transaction. It also recommends keeping original records in a secure location and making regular backups to protect against data loss.

**L'Unione dei Comuni BESA:
una nuova forma associativa e rappresentativa
degli interessi delle minoranze. Brevi osservazioni.**

1. La rappresentanza politica a favore delle minoranze linguistiche in Italia costituisce una forte problematica specie per le minoranze cosiddette interne e ciò vuoi da un lato per cause dovute ad una mancanza di tutela legislativa *ad hoc* per tali gruppi, se si eccettuano debitamente le minoranze di confine (*rectius* alcune di esse), e dall'altro anche in relazione all'oggettiva condizione di precarietà sociale, economica e culturale in cui versano le minoranze linguistiche interne.

Di particolare incidenza negativa nell'ambito della rappresentanza è l'esistenza di una forte dispersione territoriale (si pensi alla sola minoranza linguistica *arbëreshe* (italo albanesi) sparsa su ben sette Regioni e all'interno di queste, generalmente, a macchia di leopardo), che non favorisce l'unione politica (ove questa voglia essere naturalmente attuata) e pertanto qualora vi fosse la minima idea di costituire un movimento politico di rappresentanza questo finirebbe per scontrarsi con l'impossibilità oggettiva di raggiungere i *quorum* prefissati dalle varie leggi elettorali (nazionale, regionali, provinciali, europee) per il concorso ai seggi elettorali messi a disposizione nella stragrande maggioranza delle circoscrizioni di riferimento (alcune debite eccezioni possono essere tuttavia indicate, almeno a livello locale, in riferimento ai casi di Sardegna, ove esistono diversi partiti locali espressione della minoranza sarda, e del Friuli-Venezia Giulia, con riferimento alla minoranza friulana e slovena della Provincia di Trieste).

Ciò nonostante – come si è visto anche nel lavoro principale – la rappresentanza degli interessi delle minoranze può avvenire anche in maniera indiretta attraverso il cosiddetto metodo del *panachage* (qualora sussistano sistemi maggioritari improntati sul voto cumulativo) dove ogni elettore ha a disposizione non un solo voto, ma una pluralità di voti, il cui numero può arrivare fino alla totalità dei seggi da attribuire a un singolo distretto elettorale, consentendo pertanto agli elettori appartenenti ad un gruppo minoritario di concentrare il numero dei voti a proprio favore

verso un solo candidato (per l'appunto di minoranza o, comunque, rappresentante gli interessi della minoranza) con la conseguenza di vedersi eletto (seppur in forma mediata) un proprio delegato. Se questa modalità si tratta di una scelta indotta da parte dei membri delle minoranze, in altre situazioni, invece, i membri della minoranza si appoggiano a coalizioni o a partiti di carattere nazionale, che inseriscono all'interno delle loro liste elettorali membri appartenenti a minoranze. In quest'ultimo caso siamo di fronte ad una strategia diretta a favorire un processo socio-integrativo, oltre che politico, tra maggioranze e minoranze tesa a superare le divisioni etniche, anche se tale possibilità è il frutto di una mera strategia politica dettata dalla semplice convenienza elettorale (a volte reciproca).

Quest'ultima tecnica può consentire agli eletti appartenenti a minoranze di usufruire di altre sedi rappresentative (soprattutto a livello locale) dove poter far valere gli interessi delle rispettive minoranze. In questo contesto si inserisce senza dubbio l'iniziativa posta in essere dai Comuni *arbëreshe* di Sicilia (Piana degli Albanesi, Contessa Entellina, Palazzo Adriano, S. Cristina Gela e Mezzojuso) che hanno recentemente dato vita all'Unione dei Comuni BESA, la quale, secondo il suo Statuto, «costituisce ambito ottimale per la relativa gestione associata» (art. 2, c. 1), divenendo così sede della rappresentanza degli interessi e delle esigenze delle comunità linguistiche locali suddette¹.

2. Conferendo al Consiglio il compito di determinare l'indirizzo politico-amministrativo di governo dell'Unione (art. 9), questo può senza dubbio promuovere ogni collaborazione istituzionale con tutte le espressioni dell'albanofonia sia internazionale, con le relative autorità religiose — si tenga presente che il rito greco-bizantino, salvo qualche debita eccezione, è parte caratterizzante delle attuali comunità *arbëreshe* in Italia in generale e di quelle siciliane in particolare — nonché con le istituzioni accademiche e scolastiche e con le associazioni che operano in detto ambito (art. 2).

Tra le funzioni conferite all'Unione dallo Statuto vi sono, tra l'altro, quelle gestionali riferite alla valorizzazione del patrimonio artistico, bibliografico, culturale, documentario, etnico, folcloristico, linguistico, musicale e religioso, nonché funzioni relative alla conservazione dei beni culturali delle comunità, quelle di sostegno alla ricerca pedagogica, alla sperimentazione e all'innovazione didattica finalizzate all'insegnamento della lingua

¹ Lo Statuto in questione vedilo in *Biblos*, 27, 2006, pp. 156-162.

e della cultura *arbëreshe*, ma anche funzioni tese allo sviluppo economico locale correlate, tra l'altro, alla tradizione artigianale, artistica, linguistica e musicale ovvero del turismo, supportate da funzioni inerenti l'erogazione di servizi, connessi alla tematica in oggetto, alle persone e alle imprese (art. 5).

Pur essendo limitato nelle sue funzioni (meramente relegate a quelle di tipo amministrativo), l'Unione dei Comuni BEISA, con le generali prerogative attribuitegli dal *testo unico sull'ordinamento degli Enti locali* (E. U. 267/2000) e dalle leggi regionali concernenti le forme associative degli stessi, senza dimenticare naturalmente che dette funzioni non devono essere slegate dai contenuti della *legge quadro sulle minoranze linguistiche* del 1999 (L. 482/1999), potrebbe costituire non soltanto un organo associativo di funzioni comunali congiunte ma, soprattutto, un organo propositivo e attuativo di primaria importanza nel panorama della rappresentanza degli interessi della minoranza linguistica locale, la cui condizione oggettiva non permette, come detto, di godere di una certa forza politica nelle altre sedi della rappresentanza.

In quest'ottica si comprende come un Unione dei Comuni possa favorire al meglio i servizi e i diritti riferiti agli appartenenti a minoranze linguistiche ed etnonazionali, allargando il territorio di interesse e favorendo uno sviluppo socio-economico locale, nonché una maggiore partecipazione della cittadinanza ai processi di *decision-making*. Da questo punto di vista il Consiglio dell'Unione dei Comuni BEISA, pur non essendo eletto direttamente dalla cittadinanza, in quanto i consiglieri vengono nominati, secondo il tenore dello Statuto, dai Consigli dei Comuni aderenti con il sistema del voto limitato ad uno ed in un'unica votazione (art. 8, c. 1), e quindi come tale organo rappresentativo indiretto, «assicura a tutta la popolazione residente il diritto di partecipare alla formazione delle proprie scelte politico-amministrative», favorendo a proposito l'accesso alle informazioni e ai documenti dell'Unione e stabilendo le modalità di detta partecipazione attraverso un apposito regolamento (art. 20).

Come tale l'Unione *de quo* potrebbe rappresentare un monito di esempio anche per gli altri contesti minoritari, una piacevole novità nel panorama istituzionale da osservare con interesse e da cogliere come una concreta e seria possibilità, naturalmente con l'auspicio che il legislatore provveda ad incrementare la partecipazione alla vita pubblica delle minoranze linguistiche in maniera più decisiva, conformandosi anche ai principi posti in essere dai principali documenti internazionali ed europei in materia (la

Convenzione quadro sulla protezione delle minoranze nazionali del 1995 e la Carta europea delle lingue regionali e minoritarie del 1992 su tutti), che vedono, tra l'altro, nel principio di sussidiarietà la strada maestra per venire incontro alle esigenze dei cittadini, e tra questi anche di quelli appartenenti a minoranze etniche, linguistiche, nazionali e religiose.

DOCUMENTI

Patto internazionale sui diritti civili e politici

(Assemblea Generale delle Nazioni Unite, New York 1966)

PREAMBOLO

Gli Stati parti del presente Patto, *considerato* che, in conformità ai principi enunciati nello Statuto delle Nazioni Unite, il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti uguali e inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo; *riconosciuto* che questi diritti derivano dalla dignità inerente alla persona umana; *riconosciuto* che, in conformità alla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, l'ideale dell'essere umano libero, che goda delle libertà civili e politiche e della libertà dal timore e dalla miseria, può essere conseguito soltanto se vengono create condizioni le quali permettano ad ognuno di godere dei propri diritti civili e politici, nonché dei propri diritti economici, sociali e culturali; *considerato* che lo Statuto delle Nazioni Unite impone agli Stati l'obbligo di promuovere il rispetto e l'osservanza dei diritti e delle libertà dell'uomo; *considerato* infine che l'individuo in quanto ha dei doveri verso gli altri e verso la collettività alla quale appartiene, è tenuto a sforzarsi di promuovere e di rispettare i diritti riconosciuti nel presente Patto; *hanno convenuto* quanto segue:

PARTE PRIMA

Art. 1

1. Tutti i popoli hanno il diritto di autodeterminazione. In virtù di questo diritto, essi decidono liberamente del loro statuto politico e perseguono liberamente il loro sviluppo economico, sociale e culturale.

2. Per raggiungere i loro fini, tutti i popoli possono disporre liberamente delle proprie ricchezze e delle proprie risorse naturali senza pregiudizio degli obblighi derivanti dalla cooperazione economica internazionale, fon-

data sul principio del mutuo interesse, e dal diritto internazionale. In nessun caso un popolo può essere privato dei propri mezzi di sussistenza.

3. Gli Stati parti del presente Patto, ivi compresi quelli che sono responsabili dell'amministrazione di territori non autonomi e di territori in amministrazione fiduciaria, debbono promuovere l'attuazione del diritto di autodeterminazione dei popoli e rispettare tale diritto, in conformità alle disposizioni dello Statuto delle Nazioni Unite.

Artt. 2-17 (*omissis*)

Art. 18

1. Ogni individuo ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione. Tale diritto include la libertà di avere o di adottare una religione o un credo di sua scelta, nonché la libertà di manifestare, individualmente o in comune con altri, e sia in pubblico sia in privato, la propria religione o il proprio credo nel culto e nell'osservanza dei riti, nelle pratiche e nell'insegnamento.

2. Nessuno può essere assoggettato a costrizioni che possano menomare la sua libertà di avere o adottare una religione o un credo di sua scelta.

3. La libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo può essere sottoposta unicamente alle restrizioni previste dalla legge e che siano necessarie per la tutela della sicurezza pubblica, dell'ordine pubblico e della sanità pubblica, della morale pubblica o degli altrui diritti e libertà fondamentali.

(alter omissis)

Art. 19

1. Ogni individuo ha diritto a non essere molestato per le proprie opinioni.

2. Ogni individuo ha il diritto alla libertà di espressione; tale diritto comprende la libertà di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee di ogni genere, senza riguardo a frontiere, oralmente, per iscritto, attraverso la stampa, in forma artistica o attraverso qualsiasi altro mezzo di sua scelta.

3. L'esercizio delle libertà previste al paragrafo 2 del presente articolo comporta doveri e responsabilità speciali. Esso può essere, pertanto, sottoposto a talune restrizioni che però devono essere espressamente stabilite dalla legge ed essere necessarie:

a) al rispetto dei diritti o della reputazione altrui;

b) alla salvaguardia della sicurezza nazionale, dell'ordine pubblico, della sanità o della morale pubbliche.

Art. 20 (*omissis*)

Art. 21

È riconosciuto il diritto di riunione pacifica. L'esercizio di tale diritto non può formare oggetto di restrizioni tranne quelle imposte in conformità alla legge e che siano necessarie in una società democratica, nell'interesse della sicurezza nazionale, della sicurezza pubblica, dell'ordine pubblico o per tutelare la sanità e la morale pubbliche, o gli altrui diritti e libertà.

Art. 22

1. Ogni individuo ha diritto alla libertà di associazione, che include il diritto di costituire dei sindacati e di aderirvi per la tutela dei propri interessi.

2. L'esercizio di tale diritto non può formare oggetto di restrizioni, tranne quelle stabilite dalla legge e che siano necessarie in una società democratica, nell'interesse della sicurezza nazionale, della sicurezza pubblica, dell'ordine pubblico, o per tutelare la sanità e la morale pubbliche o gli altrui diritti e libertà. Il presente articolo non impedisce di imporre restrizioni legali all'esercizio di tale diritto da parte dei membri delle forze armate e della polizia.

3. Nessuna disposizione del presente articolo autorizza gli Stati parti della Convenzione del 1948 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, concernente la libertà sindacale e la tutela del diritto sindacale a adottare misure legislative che portino pregiudizio alle garanzie previste dalla menzionata Convenzione, o ad applicare le loro leggi in modo da causare tale pregiudizio.

Artt. 23-24 (*omissis*)

Art. 25

1. Ogni cittadino ha il diritto, e deve avere la possibilità, senza alcuna delle discriminazioni menzionate all'articolo 2 e senza restrizioni irragionevoli:

a) di partecipare alla direzione degli affari pubblici, personalmente o attraverso rappresentanti liberamente scelti;

b) di votare e di essere eletto, nel corso di elezioni veritiere, periodiche,

effettuate a suffragio universale ed eguale, ed a voto segreto, che garantiscano la libera espressione della volontà degli elettori;

c) di accedere, in condizioni generali di eguaglianza, ai pubblici impieghi del proprio Paese.

Art. 26

Tutti gli individui sono eguali dinanzi alla legge e hanno diritto, senza alcuna discriminazione, ad un'eguale tutela da parte della legge. A questo riguardo, la legge deve proibire qualsiasi discriminazione e garantire a tutti gli individui una tutela eguale ed effettiva contro ogni discriminazione, sia essa fondata sulla razza, il colore, il sesso, la lingua, la religione, l'opinione politica o qualsiasi altra opinione, l'origine nazionale o sociale, la condizione economica, la nascita o qualsiasi altra condizione.

Art. 27

In quegli Stati, nei quali esistono minoranze etniche, religiose, o linguistiche, gli individui appartenenti a tali minoranze non possono essere privati del diritto di avere una vita culturale propria, di professare e praticare la propria religione, o di usare la propria lingua, in comune con gli altri membri del proprio gruppo.

Artt. 28-53 (*omissis*)

DOCUMENTI

Convenzione quadro sulla protezione delle minoranze nazionali

(Consiglio d'Europa, Strasburgo 1995)

PREAMBOLO

Gli Stati membri del Consiglio d'Europa e gli altri Stati, firmatari della presente Convenzione quadro, *considerando* che il fine del Consiglio d'Europa è di realizzare una maggiore unione tra i suoi membri al fine di salvaguardare e di conseguire gli ideali ed i principi che rappresentano il loro patrimonio comune; *considerando* che uno dei mezzi per raggiungere questo fine è la salvaguardia e l'ulteriore sviluppo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; *desiderando* dar seguito alla Dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo degli Stati Membri del Consiglio d'Europa adottata a Vienna il 9 ottobre 1993; *determinati* a proteggere l'esistenza delle minoranze nazionali sui loro rispettivi territori; *considerando* che le vicissitudini della storia europea hanno dimostrato che la protezione delle minoranze nazionali è essenziale per la stabilità, la sicurezza democratica e la pace del continente; *considerando* che una società che si vuole pluralista e genuinamente democratica deve non solo rispettare l'identità etnica, culturale, linguistica e religiosa di ogni persona appartenente ad una minoranza nazionale ma anche creare condizioni appropriate che le consentano di esprimere, di preservare e di sviluppare questa identità; *considerando* che la creazione di un clima di tolleranza e di dialogo è necessaria per consentire alla diversità culturale di essere fonte e fattore non di divisione, bensì di arricchimento per ciascuna società; *considerando* che la realizzazione di una Europa tollerante e prospera non dipende solo dalla cooperazione tra Stati ma si basa su una cooperazione transfrontaliera tra collettività locali e regionali che non pregiudichi la costituzione e l'integrità territoriale di ciascun Stato; in considerazione della Convenzione per la Protezione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e relativi Protocolli; in considerazione degli impegni relativi alla protezione delle minoranze nazionali contenuti nelle convenzioni e nelle dichiarazioni delle Nazioni Unite nonché nei docu-

menti della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa, in particolare quello di Copenhagen del 29 giugno 1990; *determinati* a definire i principi da rispettare e gli obblighi che ne derivano per assicurare, in seno agli Stati membri ed agli altri Stati che divengano Parti del presente strumento, la protezione effettiva delle minoranze nazionali e dei diritti e libertà delle persone appartenenti a tali minoranze secondo il disposto di legge e nel rispetto dell'integrità territoriale e della sovranità nazionale degli Stati; *determinati* ad attuare i principi enunciati nella presente Convenzione quadro per mezzo di legislazioni nazionali e di politiche governative appropriate; *banno convenuto* quanto segue:

Art. 1

La protezione delle minoranze nazionali e dei diritti e delle libertà delle persone appartenenti a queste minoranze è parte integrante della protezione internazionale dei diritti dell'uomo e in quanto tale rientra nella portata della cooperazione internazionale.

Art. 2

Le norme della presente Convenzione quadro saranno applicate in buona fede, in uno spirito di comprensione e di tolleranza nonché nel rispetto dei principi di buon vicinato, di relazioni amichevoli e di cooperazione tra gli Stati.

Art. 3

1. Ogni persona che appartiene a una minoranza nazionale ha diritto di scegliere liberamente se essere trattata o non trattata in quanto tale e nessuno svantaggio dovrà risultare da questa scelta o dall'esercizio dei diritti ad essa connessi.

2. Le persone appartenenti a minoranze nazionali possono esercitare individualmente ed in comunità con altre persone, i diritti e le libertà derivanti dai principi enunciati nella presente Convenzione quadro.

Art. 4

1. Le Parti si impegnano a garantire ad ogni persona appartenente ad una minoranza nazionale il diritto all'uguaglianza davanti alla legge e ad una uguale protezione della legge. A tal fine, è vietata ogni discriminazione fondata sulla appartenenza a una minoranza nazionale.

2. Le Parti si impegnano ad adottare, se del caso, misure adeguate al fine di promuovere in tutti i settori della vita economica, sociale, politica

e culturale l'uguaglianza completa ed effettiva fra le persone appartenenti ad una minoranza nazionale e quelle appartenenti alla maggioranza. A tale riguardo, esse terranno debitamente conto delle specifiche condizioni delle persone che appartengono a minoranze nazionali.

3. Le misure adottate in conformità con il paragrafo 2 non sono considerate come atti discriminatori.

Art. 5

1. Le Parti s'impegnano a promuovere condizioni tali da consentire alle persone che appartengono a minoranze nazionali, di conservare e di sviluppare la loro cultura e di preservare gli elementi essenziali della loro identità quali la religione, la lingua, le tradizioni ed il patrimonio culturale.

2. Fatte salve le misure adottate nell'ambito di una politica generale d'integrazione, le Parti si astengono da ogni politica o prassi mirante all'assimilazione di persone appartenenti a minoranze nazionali contro la loro volontà, e proteggono queste persone da ogni azione volta a tale assimilazione.

Art. 6

1. Le Parti incoraggeranno lo spirito di tolleranza ed un dialogo interculturale, ed adotteranno misure effettive per promuovere il rispetto e la comprensione reciproca, nonché la cooperazione tra tutte le persone che vivono sul loro territorio, a prescindere dalla loro identità etnica, culturale, linguistica o religiosa, in particolare nel settore dell'istruzione, della cultura e dei mezzi d'informazione.

2. Le Parti s'impegnano ad adottare ogni misura appropriata per proteggere le persone che potrebbero essere vittime di minacce o di atti di discriminazione, di ostilità o di violenza in ragione della loro identità etnica, culturale, linguistica o religiosa.

Art. 7

Le Parti assicureranno che per ogni persona appartenente a una minoranza nazionale siano rispettati i diritti alla libertà di riunione pacifica, alla libertà di associazione, alla libertà di espressione ed alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione.

Art. 8

Le Parti s'impegnano a riconoscere a ogni persona appartenente a una minoranza nazionale il diritto di manifestare la sua religione o le sue con-

vinzioni, nonché il diritto di creare istituzioni religiose, organizzazioni ed associazioni.

Art. 9

1. Le Parti s'impegnano a riconoscere che il diritto alla libertà di espressione di ogni persona appartenente ad una minoranza nazionale comporta la libertà di opinione e la libertà di ricevere e di comunicare informazioni o idee nella sua lingua minoritaria, senza che vi sia ingerenza di una pubblica autorità e senza badare a frontiere. Le Parti faranno in modo nell'ambito del loro ordinamento legislativo, che le persone appartenenti ad una minoranza nazionale non siano discriminate per quanto attiene l'accesso ai mezzi d'informazione.

2. Il paragrafo 1 non impedisce alle Parti di sottoporre ad un regime di autorizzazione non discriminatorio e fondato su criteri obiettivi, le emittenti radiofoniche e televisive o le imprese cinematografiche.

3. Le Parti non frapportano impedimenti alla fondazione e all'uso di mezzi di stampa da parte di persone appartenenti a minoranze nazionali. Nell'ambito legale delle emittenti radiofoniche e televisive esse concederanno alle persone che appartengono a minoranze nazionali, in tutta la misura del possibile ed in considerazione delle disposizioni del primo paragrafo, la possibilità di creare e di utilizzare propri mezzi d'informazione.

4. Nell'ambito del loro sistema legislativo, le Parti adotteranno adeguati provvedimenti per agevolare alle persone appartenenti a minoranze nazionali l'accesso ai mezzi d'informazione, in vista di promuovere la tolleranza e di consentire il pluralismo culturale.

Art. 10

1. Le Parti s'impegnano a riconoscere ad ogni persona appartenente ad una minoranza nazionale il diritto di utilizzare liberamente e senza impedimenti la sua lingua minoritaria in privato ed in pubblico, oralmente e per iscritto.

2. Nelle zone geografiche dove persone appartenenti a minoranze nazionali sono insediate per tradizione o in numero sostanziale, qualora tali persone ne facciano richiesta e sempre la richiesta corrisponda a una effettiva esigenza, le Parti faranno in modo di realizzare per quanto possibile le condizioni che consentano di utilizzare la lingua minoritaria nelle relazioni tra queste persone e le autorità amministrative.

3. Le Parti s'impegnano a garantire il diritto di ogni persona apparte-

nente ad una minoranza nazionale di essere informata nel più breve termine ed in una lingua che a lei è comprensibile, dei motivi del suo arresto, della natura e della causa dell'accusa che gli viene rivolta, nonché di difendersi in questa lingua se del caso con l'assistenza gratuita di un'interprete.

Art. 11

1. Le Parti si impegnano a riconoscere ad ogni persona appartenente ad una minoranza nazionale il diritto di utilizzare i suoi nomi ed il suo cognome (patronimico) nella lingua minoritaria nonché il suo diritto al loro riconoscimento ufficiale, secondo le modalità previste dall'ordinamento di dette Parti.

2. Le Parti si impegnano a riconoscere ad ogni persona appartenente ad una minoranza nazionale il diritto di esporre al pubblico, nella sua lingua minoritaria, insegne, scritte ed altre informazioni di carattere privato.

3. Nelle regioni tradizionalmente abitate da un numero sostanziale di persone appartenenti ad una minoranza nazionale, le Parti, nell'ambito del loro sistema legislativo compresi se del caso accordi con altri Stati, faranno ogni sforzo, in considerazione delle loro specifiche condizioni, per affiggere anche nella lingua minoritaria le denominazioni tradizionali locali, i nomi delle strade e le altre indicazioni topografiche destinate al pubblico qualora vi sia una domanda sufficiente per tali indicazioni.

Art. 12

1. Le Parti adotteranno se del caso misure nel settore dell'istruzione e della ricerca per promuovere la conoscenza della cultura, della storia, della lingua e della religione delle loro minoranze nazionali e della maggioranza.

2. In questo contesto le Parti forniranno in particolare adeguate opportunità di formazione per gli insegnanti nonché per quanto attiene all'accesso ai testi scolastici, e faciliteranno i contatti tra studenti ed insegnanti di comunità diverse.

3. Le Parti s'impegnano a promuovere l'eguaglianza di opportunità per le persone appartenenti alle minoranze nazionali per quanto attiene all'accesso all'istruzione a tutti i livelli.

Art. 13

1. Nell'ambito del loro sistema d'istruzione le Parti riconoscono alle persone appartenenti ad una minoranza nazionale il diritto di creare e di gestire i propri istituti privati d'insegnamento e di formazione.

2. L'esercizio di questo diritto non comporta alcun obbligo finanziario per le Parti.

Art. 14

1. Le Parti s'impegnano a riconoscere ad ogni persona appartenente a una minoranza nazionale il diritto all'apprendimento della sua lingua minoritaria.

2. Nelle zone geografiche dove persone appartenenti a minoranze nazionali sono insediate per tradizione o in numero sostanziale, nel caso che vi sia una domanda sufficiente le Parti faranno in modo, per quanto possibile e nell'ambito del loro sistema d'istruzione, che le persone appartenenti a tali minoranze abbiano la possibilità di apprendere la lingua minoritaria o di ricevere un insegnamento in questa lingua.

3. Il paragrafo 2 del presente articolo sarà applicato senza pregiudizio dell'apprendimento della lingua ufficiale o dell'insegnamento in detta lingua.

Art. 15

Le Parti s'impegnano a creare le condizioni necessarie per la partecipazione effettiva delle persone appartenenti a minoranze nazionali alla vita culturale sociale ed economica, nonché agli affari pubblici, in particolare a quelli che li concernono.

Art. 16

Le Parti si asterranno dal prendere misure che modificano le proporzioni della popolazione in zone geografiche abitate da persone appartenenti a minoranze nazionali, tali da pregiudicare i diritti e le libertà derivanti dai principi enunciati nella presente Convenzione quadro.

Art. 17

1. Le Parti si impegnano a non interferire con il diritto delle persone appartenenti a minoranze nazionali di stabilire e di mantenere, liberamente e pacificamente, dei contatti al di là delle frontiere con persone che soggiornano regolarmente in altri Stati, in particolare con persone con cui hanno in comune l'identità etnica, culturale, linguistica o religiosa, o un patrimonio culturale.

2. Le Parti s'impegnano a non ostacolare il diritto delle persone appartenenti a minoranze nazionali di partecipare ai lavori di organizzazioni non governative a livello sia nazionale che internazionale.

Art. 18

1. Le Parti si sforzeranno di concludere, ove necessario, accordi bilaterali e multilaterali con altri Stati, in particolare con gli Stati limitrofi, per assicurare la protezione delle persone appartenenti alle minoranze nazionali interessate.

2. Se del caso, le Parti adotteranno provvedimenti adatti a incoraggiare la cooperazione transfrontaliera.

Art. 19

Le Parti s'impegnano a rispettare e ad attuare i principi contenuti nella presente Convenzione quadro, apportandovi unicamente le limitazioni, restrizioni o deroghe previste negli strumenti giuridici internazionali in particolare nella Convenzione per la Protezione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e relativi Protocolli, nella misura in cui attengono ai diritti ed alle libertà che scaturiscono da detti principi.

Art. 20

Nell'esercizio dei diritti e delle libertà che scaturiscono dai principi enunciati nella presente Convenzione quadro, le persone appartenenti ad una minoranza nazionale rispettano la legislazione nazionale ed i diritti altrui, in particolare quelli delle persone appartenenti alla maggioranza o ad altre minorità nazionali.

Art. 21

Nessuna delle norme della presente Convenzione quadro sarà interpretata nel senso di implicare per qualsiasi individuo il diritto ad intraprendere un'attività o a compiere atti contrastanti con i principi fondamentali del diritto internazionale, in particolare con l'eguaglianza sovrana, l'integrità territoriale e l'indipendenza politica degli Stati.

Art. 22

Nessuna disposizione della presente Convenzione quadro sarà interpretata nel senso di limitare o di pregiudicare i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali eventualmente riconosciute dalle leggi delle Parti Contraenti o a norma di ogni altra convenzione di cui una Parte contraente è parte.

Art. 23

I diritti e le libertà che scaturiscono dai principi enunciati nella presente

Convenzione quadro, nella misura in cui sono soggetti a disposizioni corrispondenti nella Convenzione per la Protezione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e nei relativi Protocolli si intenderanno come conformi a dette disposizioni.

Art. 24

1. Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa controlla e segue l'attuazione della presente Convenzione quadro effettuata dalle Parti Contraenti.

2. Le Parti che non sono membri del Consiglio d'Europa parteciperanno al meccanismo di attuazione secondo modalità da determinare.

Art. 25

1. Entro il termine di un anno a decorrere dall'entrata in vigore della presente Convenzione quadro per una Parte Contraente, quest'ultima trasmette al Segretario Generale del Consiglio d'Europa informazioni complete sui provvedimenti legislativi e di altro tipo che avrà adottato per dare effetto ai principi enunciati nella presente Convenzione quadro.

2. In seguito, ciascuna Parte trasmetterà al Segretario Generale, periodicamente ed ogni qualvolta il Comitato dei Ministri ne faccia domanda, ogni altra informazione attinente all'attuazione della presente Convenzione quadro.

3. Il Segretario Generale trasmette al Comitato dei Ministri ogni informazione comunicata in conformità alle disposizioni del presente articolo.

Art. 26

1. Nel valutare l'adeguatezza delle misure prese dalle Parti per dare effetto ai principi enunciati nella presente Convenzione quadro, il Comitato dei Ministri sarà assistito da un Comitato consultivo i cui membri possiedono una competenza riconosciuta nel campo della protezione delle minoranze nazionali.

2. La composizione di detto comitato consultivo nonché le sue procedure sono stabilite dal Comitato dei Ministri nel termine di un anno a decorrere dall'entrata in vigore della presente Convenzione quadro.

Art. 27

La presente Convenzione quadro è aperta alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa. Fino alla data in cui entra in vigore, la Convenzione è aperta anche alla firma di ogni altro Stato invitato a firma-

re dal Comitato dei Ministri. Essa sarà sottoposta a ratifica, accettazione o approvazione. Gli strumenti di ratifica, di accettazione o di approvazione saranno depositati presso il Segretario Generale del Consiglio d'Europa.

Art. 28

1. La presente Convenzione quadro entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di tre mesi dopo la data alla quale dodici Stati membri del Consiglio d'Europa avranno espresso il loro consenso ad essere Parti della Convenzione quadro secondo le disposizioni dell'art. 27.

2. Per ogni Stato membro che manifesterà in seguito il suo consenso ad essere parte della Convenzione quadro, quest'ultima entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di tre mesi dopo la data di deposito dello strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione.

Art. 29

1. Successivamente all'entrata in vigore della presente Convenzione quadro e previa consultazione degli Stati contraenti, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa potrà invitare ad aderire alla presente Convenzione quadro, mediante decisione adottata con la maggioranza prevista all'art. 20 dello Statuto del Consiglio d'Europa, ogni Stato non membro del Consiglio d'Europa il quale benché invitato a firmarla in conformità con le disposizioni dell'art. 27, non lo abbia ancora fatto, ed ogni altro Stato non membro.

2. Per ogni Stato Parte, la Convenzione quadro entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi dopo la data di deposito dello strumento di adesione presso il Segretario Generale del Consiglio d'Europa.

Art. 30

1. Ogni Stato può, all'atto della firma o del deposito del suo strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione o di adesione, designare il territorio o i territori di cui cura le relazioni internazionali che saranno oggetto della presente Convenzione quadro.

2. Ogni Stato può, in ogni altro momento successivo, mediante una dichiarazione indirizzata al Segretario Generale del Consiglio d'Europa estendere l'applicazione della presente Convenzione quadro ad ogni altro

territorio indicato nella dichiarazione. La Convenzione quadro entrerà in vigore riguardo a questo territorio il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi dopo la data di ricevimento della dichiarazione da parte del Segretario Generale.

3. Ogni dichiarazione resa a norma dei due paragrafi precedenti potrà essere ritirata riguardo ad ogni territorio indicato in tale dichiarazione, mediante una notifica indirizzata al Segretario Generale. Il recesso avrà effetto il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi dopo la data di ricevimento della notifica da parte del Segretario Generale.

Art. 31

1. Ogni Parte può in qualunque momento denunciare la presente Convenzione quadro mediante una notifica indirizzata al Segretario Generale del Consiglio d'Europa.

2. La denuncia avrà effetto il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di sei mesi dopo la data alla quale il Segretario Generale avrà ricevuto la notifica.

Art. 32

Il Segretario Generale del Consiglio d'Europa notificherà agli Stati membri del Consiglio, agli altri Stati firmatari e ad ogni Stato che ha aderito alla presente Convenzione quadro:

- a) ogni firma;
- b) il deposito di ogni strumento di ratifica, di accettazione, di approvazione o di adesione;
- c) ogni data di entrata in vigore della presente Convenzione quadro in conformità con i suoi articoli 28, 29 e 30;
- d) ogni altro atto, notifica o comunicazione attinente alla presente Convenzione quadro.

In fede di che, i sottoscritti a tal fine debitamente autorizzati hanno firmato la presente Convenzione quadro.

Fatto a Strasburgo, il 1 febbraio 1995, in francese ed in inglese, i due testi facenti ugualmente fede, in un unico esemplare che sarà depositato negli archivi del Consiglio d'Europa. Il Segretario Generale del Consiglio d'Europa ne comunicherà copia certificata conforme a ciascuno degli Stati membri del Consiglio d'Europa e a ogni Stato invitato a firmare la presente Convenzione quadro o ad aderire ad essa.

Raccomandazioni sull'effettiva partecipazione delle minoranze nazionali alla vita pubblica.

(Alto Commissariato per le minoranze nazionali, Lund 1999)

I. Principi generali

1) L'effettiva partecipazione delle minoranze nazionali alla vita pubblica è una componente essenziale di una società pacifica e democratica. In Europa e altrove l'esperienza ha mostrato che per promuovere tale partecipazione i governi devono spesso adottare specifiche disposizioni per le minoranze nazionali. Le presenti Raccomandazioni intendono facilitare l'inserimento delle minoranze nel quadro dello Stato e consentire loro di mantenere la propria identità e le proprie specificità, promuovendo in tal modo il buon governo e l'integrità dello Stato.

2) Le presenti Raccomandazioni si basano sui principi e sulle norme fondanti del diritto internazionale, quali il rispetto della dignità umana, l'uguaglianza dei diritti e la non discriminazione, in quanto elementi che influiscono sul diritto delle minoranze nazionali di partecipare alla vita pubblica e godere degli altri diritti politici. Gli Stati hanno il dovere di rispettare i diritti dell'uomo e lo stato di diritto riconosciuti internazionalmente per promuovere il pieno sviluppo della società civile in condizioni di tolleranza, pace e prosperità.

3) Specifiche istituzioni create per garantire un'effettiva partecipazione delle minoranze alla vita pubblica e per le quali sia previsto l'esercizio di poteri e l'assunzione di responsabilità devono rispettare i diritti umani di tutti gli interessati.

4) Le persone si identificano in diversi modi oltre che le loro identità come membri di una minoranza nazionale. La decisione di appartenere ad una minoranza, alla maggioranza o a nessuna delle due spetta unicamente all'individuo, e tale decisione non deve essergli imposta. Inoltre tale scelta o il rifiuto di effettuarla non devono comportare svantaggi per alcuna persona.

5) Quando si creano istituzioni e procedure conformi alle presenti Raccomandazioni, sia la sostanza che la procedura sono importanti. Le autorità governative e le minoranze dovrebbero perseguire una procedu-

ra di consultazioni globale, trasparente, rispondendone agli interessati, al fine di mantenere un clima di fiducia. Lo Stato dovrebbe incoraggiare i mezzi di informazione pubblici a favorire la comprensione interculturale e trattare i problemi relativi alle minoranze nazionali.

II. Partecipazione al processo decisionale

A. Disposizioni del governo centrale

6) Gli Stati dovrebbero garantire alle minoranze nazionali l'opportunità di avere voce effettiva a livello di governo centrale, anche a mezzo di disposizioni speciali ove necessario. A seconda delle circostanze, ciò può comprendere:

- una rappresentanza speciale delle minoranze nazionali, ad esempio attraverso un numero di seggi riservato in una o in entrambe le camere del parlamento o in commissioni parlamentari, e altre forme di partecipazione garantita dal processo legislativo;
- intese ufficiali o informali per l'assegnazione a membri di minoranze nazionali di incarichi di gabinetto, seggi alla Corte costituzionale e alla Corte suprema o in altri organi giudiziari e incarichi in organi consultivi designati o in altri organi ad alto livello;
- meccanismi che assicurino che gli interessi delle minoranze nazionali siano presi in considerazione dai ministeri competenti, ad esempio mediante personale responsabile delle questioni delle minoranze o l'emaneazione di direttive permanenti; e
- misure speciali per la partecipazione delle minoranze all'amministrazione pubblica, nonché la disponibilità di servizi pubblici nella lingua della minoranza nazionale.

B. Elezioni

7) L'esperienza in Europa e altrove ha dimostrato l'importanza del processo elettorale nella promozione della partecipazione delle minoranze nazionali alla vita politica. Gli Stati devono garantire il diritto delle persone appartenenti a minoranze nazionali di partecipare alla gestione degli affari pubblici, anche attraverso il diritto di voto, e di candidarsi senza subire discriminazioni.

8) Le norme per la costituzione e l'attività dei partiti politici devono essere conformi al principio sancito dal diritto internazionale della libertà di associazione. Tale principio comprende la libertà di costituire partiti

politici fondati sull'identità di una comunità, nonché partiti che non si identificano esclusivamente con gli interessi di una specifica comunità.

9) Il sistema elettorale dovrebbe favorire la rappresentanza e l'influenza delle minoranze.

– Laddove le minoranze sono concentrate territorialmente, i collegi uninominali possono permettere una sufficiente rappresentanza delle minoranze.

– I sistemi elettorali proporzionali, dove la percentuale di un partito politico ottenuta nel voto nazionale si riflette nella quota dei suoi seggi, possono favorire la rappresentanza delle minoranze.

– Alcune forme di votazione preferenziale in cui gli elettori votano i candidati in ordine di preferenza possono facilitare la rappresentanza delle minoranze e promuovere la cooperazione fra le comunità.

– Una soglia di sbarramento più bassa per la rappresentanza nell'assemblea legislativa può favorire l'accesso al governo di minoranze nazionali.

10) I confini territoriali dei collegi elettorali dovrebbero facilitare una rappresentanza equa delle minoranze nazionali.

C. Organismi regionali e locali

11) Gli Stati dovrebbero adottare misure per promuovere la partecipazione delle minoranze nazionali a livello regionale e locale analoghe a quelle menzionate precedentemente (paragrafi 6-10). Le strutture e i processi decisionali delle autorità regionali e locali dovrebbero essere trasparenti e accessibili al fine di favorire la partecipazione delle minoranze.

D. Organi consultivi

12) Gli Stati dovrebbero istituire organi consultivi nell'ambito di appropriati quadri istituzionali che fungano da canali per il dialogo fra le autorità governative e le minoranze nazionali. Tali organi potrebbero anche comprendere commissioni *ad hoc* per la trattazione di questioni quali le abitazioni, i terreni, l'istruzione, la lingua e la cultura. La composizione di tali organi dovrebbe rispecchiarne le finalità e contribuire ad una comunicazione più efficace e alla promozione degli interessi delle minoranze.

13) Tali organi dovrebbero essere in grado di sottoporre problemi agli organi decisionali, elaborare raccomandazioni, formulare proposte legislative e di altro genere, verificare gli sviluppi e fornire pareri su decisioni avanzate dal governo che possano influire direttamente o indirettamente

sulle minoranze. Le autorità governative dovrebbero consultare con regolarità tali organismi su questioni riguardanti la legislazione e le misure amministrative concernenti le minoranze nazionali al fine di contribuire alla soluzione delle questioni delle minoranze e al rafforzamento della fiducia. L'efficace funzionamento di tali organi richiederà che questi dispongano di risorse adeguate.

III. Autogoverno

14) L'effettiva partecipazione delle minoranze nazionali alla vita pubblica potrà richiedere organismi di autogoverno territoriali o non territoriali o una loro combinazione. Gli Stati dovrebbero mettere a disposizione adeguate risorse per tali organismi.

15) Affinché tali organismi abbiano successo è indispensabile che le autorità governative e le minoranze riconoscano la necessità che vengano adottate dal governo centrale decisioni uniformi e diversificate in alcune sfere dell'amministrazione.

– Le funzioni esercitate generalmente dalle autorità centrali includono la difesa, gli affari esteri, l'immigrazione e la dogana, la politica macroeconomica e la politica monetaria.

– Altre funzioni, come quelle individuate in seguito, potranno essere gestite dalle minoranze nazionali o dalle amministrazioni territoriali o svolte congiuntamente con le autorità centrali.

– Alcune funzioni potranno essere assegnate asimmetricamente per rispondere alle diverse situazioni relative delle minoranze all'interno di uno stesso Stato.

16) Le istituzioni di autogoverno, siano esse territoriali o meno, devono basarsi su principi democratici affinché rispecchino realmente le opinioni della popolazione interessata.

A. Forme di governo non territoriali

17) Gli organismi di governo non territoriali sono utili per il mantenimento e lo sviluppo della identità e della cultura delle minoranze nazionali.

18) I settori più suscettibili di regolamentazione da parte di tali organismi comprendono l'istruzione, la cultura, l'uso della lingua della minoranza, la religione e altri aspetti essenziali dell'identità e dello stile di vita delle minoranze nazionali.

– Le persone e i gruppi hanno il diritto di scegliere le proprie denominazioni nella lingua della minoranza e di ottenerne il riconoscimento ufficiale.

Tenendo presente la responsabilità delle autorità governative di istituire norme educative, le istituzioni delle minoranze possono definire programmi per l'insegnamento della lingua o della cultura di minoranza o di entrambe.

- Le minoranze possono definire e servirsi dei propri simboli e altre forme di espressione culturale.

B. Forme di governo territoriali

19) Tutte le democrazie dispongono di organismi di governo a diversi livelli territoriali. L'esperienza in Europa e altrove dimostra il valore del trasferimento di talune funzioni legislative ed esecutive dal livello centrale a quello regionale, oltre il puro e semplice decentramento dell'amministrazione del governo centrale dagli uffici della capitale a quelli regionali o locali. In base al principio della sussidiarietà, gli Stati dovrebbero considerare positivamente tali trasferimenti di potere, comprese le funzioni specifiche di autogoverno, particolarmente laddove ciò migliorerebbe le opportunità offerte alle minoranze di esercitare poteri su questioni che le riguardino direttamente.

20) Adeguate amministrazioni locali, regionali o autonome, che corrispondano a specifiche circostanze storiche e territoriali delle minoranze nazionali, possono svolgere diverse funzioni per risolvere più efficacemente i problemi di tali minoranze.

- Le funzioni per le quali queste amministrazioni hanno assunto con successo un potere primario o rilevante comprendono l'istruzione, la cultura, l'uso della lingua della minoranza, l'ambiente, la pianificazione locale, le risorse naturali, lo sviluppo economico, la politica locale, le abitazioni, la salute ed altri servizi sociali.
- Le funzioni svolte congiuntamente dalle autorità centrali e da quelle regionali comprendono l'imposizione fiscale, l'amministrazione della giustizia, il turismo e i trasporti.

21) Le autorità locali, regionali e autonome devono rispettare e tutelare i diritti di tutte le persone, compresi quelli di tutte le minoranze sotto la loro giurisdizione.

IV. Garanzie

A. Salvaguardie costituzionali e giuridiche

22) Le forme di autogoverno dovrebbero essere stabilite per legge e

non essere soggette a modifica secondo la stessa procedura prevista per la legislazione ordinaria. Le misure per la promozione della partecipazione delle minoranze al processo decisionale possono essere definite per legge o mediante altri mezzi appropriati.

- Le misure adottate nel quadro di disposizioni costituzionali sono generalmente soggette ad una soglia più elevata di consenso legislativo o popolare per la loro adozione o il loro emendamento.
- Modifiche alle misure di autogoverno stabilite per legge richiedono spesso il consenso di una maggioranza qualificata dell'assemblea legislativa, degli organi autonomi o degli organi che rappresentano minoranze nazionali, o entrambi.
- L'esame periodico delle misure gli accordi di autogoverno e di partecipazione delle minoranze al processo decisionale può fornire utili opportunità per stabilire se necessitino di emendamenti alla luce dell'esperienza o per effetto di mutate circostanze.

23) Si può considerare la possibilità di misure provvisorie o graduali che permettano la verifica e lo sviluppo di nuove forme di partecipazione. Tali misure possono essere adottate per via legislativa o con modalità informali per un periodo di tempo determinato, prolungabile, modificabile o revocabile a seconda dei successi conseguiti.

B. Rimedi

24) L'effettiva partecipazione delle minoranze nazionali alla vita pubblica richiede canali di consultazione per la prevenzione dei conflitti e la composizione delle controversie, nonché la possibilità di meccanismi *ad hoc* o alternativi, se necessario. Tali metodi includono:

- soluzione giuridica dei conflitti, quale l'esame giuridico degli atti legislativi e amministrativi, che richiedono che lo Stato disponga di una magistratura indipendente, accessibile e imparziale le cui decisioni vengano rispettate; e
- meccanismi supplementari di soluzione delle controversie, quali il negoziato, l'inchiesta, la mediazione, l'arbitrato, il difensore civico per le minoranze nazionali e commissioni speciali che possano fungere da centri e meccanismi per la trattazione dei ricorsi su questioni concernenti l'attività del governo.

*Finito di stampare
presso Litografica Palermo
nel mese di dicembre 2009*

