FRANCESCO CIANCI, La tutela delle minoranze attraverso gli strumenti della rappresentanza: un'analisi giuridica comparata a questioni teoriche (ancora) aperte, Ricerche Sociali, 16, 2009, pp. 7-42

LA TUTELA DELLE MINORANZE ATTRAVERSO GLI STRUMENTI DELLA RAPPRESENTANZA: UN'ANALISI GIURIDICA COMPARATA E QUESTIONI TEORICHE (ANCORA) APERTE

FRANCESCO CIANCI*
Firenze

CDU 324+328:323.15
Saggio scientifico originale
Novembre 2008

RIASSUNTO: Questo saggio 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 minoritari. 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 per gli individui. 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.

Parole chiave: minoranza, popolo, rappresentanza, principio maggioritario, principio di eguaglianza, cittadinanza, democrazia, nazione.

1. Maggioranze, minoranze e democrazia

È un fatto tangibile e scontato affermare che i rapporti tra maggioranze e minoranze si pongano al centro delle moderne teorie dello Stato democratico[1]. Com'è noto,

* Francesco Cianci (Firenze, 1976) pubblicista, laureato in Scienze Politiche alla "Cesare Alfieri" dell'Università degli Studi di Firenze, è collaboratore scientifico di "Biblos" della Biblioteca Comunale "G. Schirò" di Piana degli Albanesi (Palermo) dal 2004 dove espleta attività di ricerca giuridica in campo di minoranze linguistiche. Attualmente studia Scienze Religiose presso l'ISSR "S. Francesco di Sales" di Cosenza della Pontificia Facoltà Teologica dell'Italia Meridionale di Napoli. Questo saggio rappresenta un sunto dell'opera "*La tutela delle minoranze etnonazionali e linguistiche attraverso i meccanismi della rappresentanza*" che l'A., nel momento in cui scrive, sta ultimando per i "Quaderni di Biblos".

[1] Si vedano, per gli spunti presi nella stesura di questo lavoro, G. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, Il Mulino, Bologna 1967; G. DE VERGOTTINI, *Lo «Shadow Cabinet». Saggio comparativo sul rilievo*

infatti, il *principio maggioritario* implica che le scelte prese da un gruppo dominante producano effetti anche sulle parti – appunto in minoranza – non concordanti[2].

Tale asserzione è alquanto evidente 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'ultima[3].

In quest'ambito specifico, 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»[4]. Tuttavia, se i rapporti tra le maggioranze e le minoranze politiche assumono, in un contesto democratico, un momento meramente occasionale, la cui occasionalità è determinata dalla variabile del consenso/dissenso elettorale, il fenomeno che invece vede contrapporsi gruppi sociali con differenti tradizioni etniche, nazionali e linguistiche[5] pone il predetto rapporto mag-

costituzionale dell'opposizione nel regime parlamentare britannico, Giuffrè, Milano 1973; N. BOBBIO, C. OFFE, S. LOMBARDINI, *Democrazia, maggioranza e minoranze*, Il Mulino, Bologna 1981; R. A. DAHL, *Poliarchia. Partecipazione e opposizione*, Angeli, Milano 1981; S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano 1984; A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, Einaudi, Torino 1993; G. SARTORI, *Democrazia cosa è?*, Rizzoli, Milano 1993; S. CASSESE, *Maggioranze e minoranze*, Einaudi, Torino 1995; M. A. CABIDDU, *Maggioranza Minoranza Eguaglianza*, Cedam, Padova 1997.

[2] Il principio maggioritario 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 moderno solo nel periodo medievale: con la *Bolla d'Oro* del 1356 di Carlo VI, nella 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 *sanioritas*, 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. Questo principio, con alterne vicende, venne successivamente esteso al sistema decisionale di tutti gli organi collegiali laici, mentre il principio della *sanioritas* venne mantenuto in parte nel solo diritto canonico. Oggi il principio maggioritario costituisce la base democratica della legittimità decisionale, anche se non mancano modalità diverse di applicazione del principio, come vedremo nel corso del lavoro. Si veda sul principio in questione E. RUFFINI, *Il principio maggioritario. Profilo storico*, Adelphi, Milano 1976; ID., *La ragione dei più (Ricerche sulla storia del principio maggioritario)*, Il Mulino, Bologna 1977; P. FAVRE, *La decisione di maggioranza*, Giuffrè, Milano 1988, in particolare p. 461 ss.

[3] 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.

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

[5] Da un punto di vista giuridico non esiste una definizione dogmatica del termine minoranza. Il termine minoranza è, infatti, da sempre uno dei più controversi in dottrina. Diversi sono stati, a proposito, i tentativi di fornire una delimitazione del concetto. Alcuni tentativi definitori sono stati comunque apportati a livello internazionale. *In primis*, nell'ambito della Società delle Nazioni, la Corte Permanente di Giustizia Internazionale, nell'avviso consultivo del 31 luglio 1930 relativo alla questione delle comunità greco-bulga-

re, definiva una minoranza come «*une collectivité de personnes vivant dans un pays ou un localité donnés, ayant une race, une religion, une langue et des traditions qui leur sont propres et unies par l'identité de cette race, de cette religion, de cette langue et de cette traditions, de maintenir leur culte, d'assurer l'instruction et l'éducation de leurs enfants conformément au génie de leur race et de s'assister mutuellement*» (cfr. CPJI, Série B, n. 17, pp. 19, 21-22, 33); più recentemente, nell'ambito delle Nazioni Unite, nello *Special Rapporteur*, F. CAPOTORTI, *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, ONU, New York 1979, p. 12, ha definito una minoranza come «*un groupe numériquement inférieur au reste de la population de l'Etat, en position non dominante, dont le membres – ressortissants de l'Etat – possèdent du point de vue ethnique, religieux ou linguistique des caractéristiques qui différent de celles du reste de la population et manifestant même de façon implicite un sentiment de solidarité, à l'effet de préserver leur culture, leur traditions, leur religion ou leur langue*». Una ricostruzione storica, a proposito, è operata da P. FOIS, "Le minoranze. Storia semantica di un'idea", in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1, 1992, pp. 46-62, mentre ulteriori questioni sono aperte in P. V. RAMANGA, "Relativity of the Minority Concept", in *Human Rights Quarterly*, 14/1, 1992, pp. 104-119. Qualcuno, a proposito, come A. M. VALENTI, "Collettività particolari e unità di corpo sociale: una riflessione sull'esperienza vivente internazionale", in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1, 1992, pp. 167-168 e G. DE VERGOTTINI, "Verso una nuova definizione del concetto di minoranza", in *Regione e governo locale*, 1-2, 1995, pp. 9-26, non a caso, ha sottolineato l'esigenza di fornire una definizione, universalmente riconosciuta, che permetta di inquadrare la questione dei diritti (individuali e collettivi) delle persone (e dei gruppi) in questione. Infatti, la locuzione minoranza viene spesso accompagnata da aggettivi, quali «etnica», «nazionale», «linguistica» o «religiosa», a volte in maniera associata, come è il caso, ad esempio, dell'art. 27 del *Patto internazionale sui diritti civili e politici* del 1966 delle Nazioni Unite, ovvero in maniera univoca, come nel caso della *Convenzione-quadro sulla protezione delle minoranze nazionali* del 1995 del Consiglio d'Europa. Questa questione è molto evidente nel diritto interno dei singoli Stati ove il termine minoranza appare combinato a specifiche qualificazioni, quali «linguistiche» (cfr. Cost. Italia, art. 6), «etniche» (cfr. Repubblica Ceca, legge 2/1993, art. 25; Cost. Montenegro, artt. 67-68) e «nazionali» (Cost. Albania, art. 20; Cost. Polonia, art. 35; Cost. Slovacchia, artt. 33-34; Cost. Ungheria, art. 69; Cost. Ucraina, art. 10), o con espressioni simili, quali «*gruppi etnici*» (Ungheria, legge 57/1993; Cost. Slovacchia, art. 12, co. 3 e artt. 33-34; Cost. Montenegro, art. 67-68), «*gruppi religiosi*» (Cost. Cipro. art. 2) «*popolazioni indigene*» (cfr. Canada, *Canadian Constitution*; Cost. Finlandia, art. 17, co. 3), «*altri popoli*» (Cost. Croazia, Preambolo), «*gruppi razziali*» (come in Finlandia dove l'espressione appare in molte leggi interne, dal Codice Penale alle leggi sui contratti in materia di lavoro), «*comunità autoctone nazionali*» (Cost. Slovenia, artt. 61 e 64) ovvero «*comunità etniche*» (Cost. Lituania, artt. 37 e 45) o «*popoli autoctoni-piccoli popoli*» (Cost. Russia, art. 69) «*nazionalità*» (Cost. Croazia, art. 15; Cost. Moldavia, art. 70) ovvero come si verifica in Canada ai «*gruppi di individui*» (*Canadian Act on the Rights of the Individual*), o a specifici gruppi religiosi quali quelli «cattolici» e «protestanti» (*Constitutional Law* del 1867) o «musulmani» (Cost. Grecia, art. 45). Bisogna tuttavia osservare, che le locuzioni utilizzate negli esempi sopra forniti costituiscono per gran parte sinonimi del termine minoranza. In alcuni Stati membri, però, il termine minoranza non costituisce un termine specifico adottato verso tutti i gruppi; tale, ad esempio, è il caso della Danimarca (dove la legislazione parla dei diritti degli «*abitanti* delle isole Far Oer e della Groenlandia»), o in Finlandia in cui la Costituzione fa riferimento a un generico «*gruppi*» (Cost. Finlandia, art. 17, co. 3) e la legislazione alla «*popolazione* di lingua svedese, dei Sami e dei Roma» o a Cipro, dove l'espressione minoranza è stata rifiutata a favore invece della locuzione «*comunità*» (Cost. Cipro, Parte 1). Come si nota da questi esempi il confine tra popolo e minoranza è alquanto labile, considerando i soli elementi oggettivi. Si veda a proposito il *Report on the Replies to the Questionnaire on the Rights of Minorities*, della Commissione europea attraverso il diritto, (doc. CDL-min 1994-005). Come si nota le Costituzioni europee ed extraeuropee non contengono specifiche disposizioni riferite alla tutela delle minoranze, limitandosi a vietare discriminazioni a causa della lingua, della razza e della religione: cfr., anche, Cost. Uzbekistan, art. 18; Cost. Algeria, art. 29; Cost. Polonia, art. 11; Cost. Grecia, art. 5. Altre, invece, prevedono alcune garanzie a favore delle minoranze, ma con previsioni volte per lo più a regolare l'utilizzo della lingua minoritaria accanto a quella ufficiale: ad esempio, Cost. Italia, art. 6; Cost. Moldavia, art. 10; Cost. Iraq, art. 26; Cost. Spagna, art. 3; Cost. Macedonia, art. 7; Cost. Slovenia, art. 61-62; Cost. Russia, art. 72; Cost. Fiji, art. 4; Cost. Costarica, art. 76, co. 2; Cost.

gioranza/minoranza in una condizione di stabilità permanente, costituendo una complessa e delicata questione all'interno degli Stati fortemente caratterizzati dalla presenza di minoranze etnonazionali[6].

Di fronte a tale problematica, 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[7]. 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 soventemente si da una definizione disordinata. Da un lato, infatti, si afferma che la democrazia – nella sua accezione tradizionale-classica – è il governo del popolo e che proprio attraverso la sovranità popolare, l'azione del governo trova la sua legittimità[8]; dall'altro lato si suole asserire che la democrazia si pone in stretta correlazione con la garanzia dei diritti e delle libertà individuali[9].

Da questo punto di vista, 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, infatti «non è asseribile concettualmente, e non risulta neppure provata storicamente»[10].

Camerun, art. 1, co. 3; Cost. Pakistan, art. 28; Cost. Burkina-Faso, art. 35, co. 2; Cost. Croazia, artt. 12-14. Ulteriori spunti e approfondimenti in G. DAMIANI, *Il diritto delle minoranze tra individuo e comunità*, «Quaderni di Biblos», vol. 9/3, Collana "Società e Istituzioni", Ed. Biblioteca Comunale "G. Schirò", Palermo 1999, p. 63 ss. e F. CIANCI, *L'etnomosaico europeo: diritti, lingua e identità minoritaria*, «Quaderni di Biblos», vol. 18/4, Collana "Società e Istituzioni", Ed. Biblioteca Comunale "G. Schirò", Palermo 2008, p. 49 ss.

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

[7] Non è questa la sede opportuna per analizzare i complessi rapporti socio-politici delle società multiculturali e delle visioni teoriche che in questi ultimi anni sono state elaborate. Tuttavia per opportuni approfondimenti si rimanda al pregevole saggio di G. DAMIANI, *Il diritto delle minoranze tra individuo e comunità*, op. e loc. cit., in particolare p. 123, che analizza il dibattito delle minoranze nella prospettiva del liberalismo di Kymlicka e del comunitarismo di Taylor e *ivi* le opportune indicazioni bibliografiche e i rimandi alle problematiche sollevate.

[8] «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).

[9] P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Zanichelli, Bologna 1984, p. 30.

[10] Cfr., in tal senso, S. FOIS, "Liberalismo e democrazia: quattro interrogativi", in AA.VV., *La liber-*

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 *Magna Charta Libertatum* del 1215 alla *Petitions of Rights* del 1628, dall'*Habeas Corpus* del 1679 ai *Bill of Rights* del 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 Dichiarazione d'Indipendenza 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 della religione riformata, 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 libertà[11].

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 connessa: non importa, infatti, che la sovranità appartenga al monarca o a corpi intermedi; tutto dipende – come è stato giustamente osservato – 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*[12].

A proposito – volendo andare più a fondo – si potrebbe affermare di più: infatti,

tà dei moderni tra liberalismo e democrazia», (Atti del convegno di Società Libera, Milano 15-16-17 ottobre 1999), Società Aperta Edizioni, Milano 2000, pp. 119-132, *ivi* p. 124.

[11] Infatti, il principio di libertà religiosa sorto all'indomani del *Trattato di Passau* del 1552 e riconfermato nella *Pace di Augusta* del 1555 venne fortemente ridimensionato a seguito del *Trattato di Vestfalia* del 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 recipienti*) 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 (*beneficiium emigrationis*): vedi sul punto F. RUFFINI, *La libertà religiosa*, Giuffrè, Milano 1967, p. 201 ss. Sulle prime forme di trattamento giuridico nei confronti delle minoranze religiose si veda più approfonditamente: L. DEI SABELLI, *Nazioni e minoranze etniche*, vol. I, Istituto Nazionale Fascista di Cultura, Studi giuridici e storici, Zanichelli, Bologna 1929; A. DE BALOGH, *La protection internationale des minorités*, Les Editionnés Internationales, Paris 1930; M. TOSCANO, *Le minoranze di razza, lingua e religione*, Bocca, Torino 1931, p. 3 ss. Ulteriori cenni vedili anche in P. SIMONE, *La tutela internazionale delle minoranze nella sua evoluzione storica*, Esi, Napoli 2002, p. 1 ss. e F. CIANCI, "La protezione delle minoranze religiose e della libertà di culto nel diritto internazionale: appunti e riflessioni", in *Dei et Hominum*, I, 2009, pp. 35-47.

[12] Cfr. *sic* S. FOIS, *Liberalismo e democrazia*..., cit., p. 125.

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 ciò che 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 democratici[13].

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 società[14].

Ciò, ad esempio, può essere evidente nel caso delle minoranze linguistiche, etniche, nazionali o religiose; in molti casi, infatti, i gruppi in questione non ricevono particolari forme di protezione in ragione del loro particolare *status*: essi soccombono alle decisioni delle maggioranze, se pur legittimate dal principio maggioritario.

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 spettanti[15].

In questo senso, il *principio minoritario* finisce con l'essere il principio base della democrazia, l'espressione concreta della libertà, se non addirittura l'equivalente della stessa libertà[16].

In altre parole, se il principio maggioritario viene inteso in termini assolutistici

[13] Così è, ad esempio, per quanto concerne la Carta costituzionale della Repubblica Italiana allorquando, all'art. 2, afferma che «la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo», 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.

[14] Si veda per un'attenta considerazione N. BOBBIO, "Diritti dell'uomo e società", in *Sociologia del diritto*, 1, 1989, pp. 15-27. Sulla questione dei diritti politici e della cittadinanza si veda comunque *infra* § 5 nel testo.

[15] È quanto emerge dal pensiero di uno dei padri del diritto: infatti, per H. KELSEN, *Il primato del Parlamento*, Giuffrè, 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». 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*, Treccani, 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., *passim*, come la minoranza possa assumere una certa valenza politica.

[16] Cfr. M. A. CABIDDU, *Maggioranza Minoranza Eguaglianza*, cit., p. 206.

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'avvicendarsi delle forze politiche e dei gruppi sociali contrapposti[17]. Si comprende pertanto come la democrazia, più che un concetto, è un *modus operandi*, ovvero – come qualcuno ha giustamente osservato – è «una procedura» o «un metodo»[18], che preclude alla maggioranza di decidere in modi decisamente arbitrari le regole della democrazia stessa ai danni della minoranza[19]. In caso contrario si rischierebbe – come emerge, forse con estrema durezza, dalle pagine de *La democrazia in America* del Tocqueville – una democrazia dispotica, quasi tirannica[20].

2. L'idea di rappresentanza

In realtà, com'è noto, i moderni Stati democratici europei affondano le radici della rappresentanza sugli ideali di derivazione liberale, tipici della Rivoluzione francese, in cui la proiezione del pluralismo sociale era del tutto marginale di fronte all'individualismo professato dalla filosofia dei Lumi e dove la complessità sociale era artificialmente ricondotta ad un'unica unità fondata sulla *volontà generale* della Nazione[21].

[17] Si veda A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, cit. p. 43 ss.

[18] Secondo S. FOIS, *Liberalismo e democrazia*, cit., pp. 128-129.

[19] Infatti, per H. KELSEN, *Il primato...*, 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».

[20] Scriveva A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, Bur, Milano 1992, *ivi* p. 260: «Quando si vuole esaminare quale sia negli Stati Uniti l'esercizio del pensiero, ci si accorge chiaramente a qual punto il potere della maggioranza sorpassi tutti i poteri che noi conosciamo in Europa. Il pensiero è un potere invisibile e quasi inafferrabile, che si prende gioco di ogni tirannide. Ai nostri giorni, i sovrani più assoluti d'Europa non saprebbero impedire ad alcuni pensieri ostili alla loro autorità di circolare sordamente nei loro stati e fino in seno alle loro corti. Non è lo stesso in America: finché la maggioranza è incerta, si può parlare; ma, dal momento in cui essa si è irrevocabilmente pronunciata, ognuno tace; sembra che amici e nemici si siano attaccati di concerto al suo carro. La ragione di ciò è semplice. Non vi è un monarca tanto assoluto che possa riunire nelle sue mani tutte le forze della società e vincere le resistenze, come può farlo una maggioranza investita del diritto di fare le leggi e di metterle in esecuzione».

[21] Sul concetto di rappresentanza e sulla sua evoluzione storica e giuridica si vedano i seguenti scritti: 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*, Giuffrè, 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*, Il Mulino, Bologna 1983, pp. 351-413; G. PASQUINO, "Partecipazione politica, gruppi e movimenti", in ID. (a cura di), *Manuale di Scienza Politica*, Il Mulino, Bologna 1986, pp. 191-229; D. NOCILLA e G. F. CIAURRO, "Rappresentanza politica", in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXVIII, Giuffrè, Milano 1987, pp. 543-609; P. POMBENI, "La rappresentanza politica", in R. ROMANELLI (a cura di), *Storia dello Stato italiano. Dall'unità ad oggi*, Donzelli, Roma 1995, pp. 73-124; C. CERRUTI, *La rappresentanza politica*, Edizioni Nuova Cultura, Roma 2008, per i riferimenti bibliografici presenti.

In altre parole, gli ideali rivoluzionari, ponendosi in completa antitesi con gli schemi socio-politici dell'*Ancien Régime*, modificarono completamente il senso della rappresentanza e della concezione politica dello Stato; infatti, 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 impostegli dai rappresentati: 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 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 individuali; 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: il potere dello Stato non poteva più essere giustificato dal mero mantenimento dell'ordine, ma in considerazione alle esigenze e ai fabbisogni concreti e reali della società civile con la quale doveva (finalmente) confrontarsi[22].

A fare da collante a questa nuova concezione fu, soprattutto, l'*idea di Nazione*[23] – *figlia degener*(ata) della Rivoluzione francese – che se da un lato, costituirà la premessa ideologica alla nuova concezione della rappresentanza, non più fondata, come detto, *par ordre* ma *par tête*[24], dall'altro lato edificherà quell'opera di ingegneria architettonica su cui gettare le fondamenta alla nuova concezione dello Stato (nazionale), di cui solo il popolo né diventerà (ideologicamente) detentore legittimo della sua sovranità. Infatti, l'idea di Nazione, che da lì in poi si affermerà in tutti i paesi europei, si distanzierà con fermezza sia dalla Nazione protonazionale, tipica della plurimillenaria tradizione storica ebraica e di quella del mondo ellenico, nonché dalla caratteristica e più «letterale» concezione della *natio* romana – a sua volta ereditata, in forme del tutto peculiari, dal

[22] 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. Osservazioni in merito sono state fatte da E. W. BÖCKENFÖRDE, *Diritto e secolarizzazione. Dallo Stato moderno all'Europa unita*, Laterza, Roma-Bari 2007, p. 147 ss.

[23] Per un *excursus* storico dell'idea di Nazione si veda, tra gli altri, F. TUCCARI, *La Nazione*, Laterza, Bari 2000. Mentre per le teorie sul nazionalismo, sull'etnicità della Nazione, sul rapporto con la politica, la storia e la cultura, con un taglio tipico delle scienze sociali, cfr., tra i più rilevanti, F. CHABOD, *L'idea di Nazione*, Laterza, Bari 1967; H. KOHN, *L'idea del nazionalismo*, La Nuova Italia, Firenze 1975; A. D. SMITH, *L'origine etnica delle Nazioni*, Il Mulino, Bologna 1992; B. ANDERSON, *Comunità immaginate. Origine e diffusione dei nazionalismi*, Manifesto Libri, Roma 1996; M. VIROLI, *Per amore della Patria. Patriottismo e nazionalismo nella storia*, Laterza, Roma-Bari 2001.

[24] La *Costituzione francese* del 1791 affermò il *principio del divieto del mandato imperativo* – che da questo punto in poi costituirà una delle basi fondamentali del diritto costituzionale moderno – in base al quale gli eletti rappresentano non i propri elettori, bensì l'intera comunità nazionale.

mondo delle *nationes* medievali e rinascimentali – 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, sia dalla Nazione culturale del tardo XVIII secolo, che, pur muovendosi in direzione politica, raccoglieva intorno a se solo l'intellighenzia borghese emergente[25]: la Nazione moderna, che, invece, si affermerà nel corso del XIX secolo, sarà spinta dalla volontà e dall'autocoscienza politica del popolo, e, 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 nazionale[26].

In questi termini, nel modello dello Stato nazionale repressivo, tipico dei nazionalismi della prima metà del Novecento, l'unità dell'identità nazionale e l'omogeneità della popolazione è ideologicamente enfatizzata e la rappresentanza delle minoranze non è ammessa, non conferendo lo Stato alcun peso politico alla presenza di eventuali gruppi minoritari[27].

[25] L'ergersi dello Stato assoluto e la lenta ascesa della popolazione di estrazione borghese condurranno, infatti, a costruire l'*idea di Nazione* improntata contro l'assolutismo del potere monarca. Eventi come la *Rivoluzione puritana* e la *Gloriosa Rivoluzione* (1688-1689) – che arrestarono i tentativi di restaurare il dominio assolutistico della monarchia da parte di Carlo I e che portarono alla concessione della *Petition of Rights* del 1628 – la *Rivoluzione borghese* di Francia, o il «nazionalismo economico» tedesco di Friedrich List – che videro nell'Unione doganale (*Zollverein*) fra tutti gli Stati della Confederazione germanica il primo passo all'unità politica – costituisco, in tal senso, tutti esempi lampanti e decisivi alla costruzione dell'idea di Nazione in senso moderno. A proposito, l'elvetico W. KAEGI, *Meditazioni storiche*, Laterza, Bari 1960, ha emblematicamente scritto: «la storiografia dell'Ottocento e del Novecento [...] è sempre dominata da un concetto fondamentale di origine non puramente storica, ma di filosofia della storia, mezzo biologico e mezzo filologico: il concetto di Nazione. Da cento anni il mondo si è assuefatto a considerare la storia d'Europa come una storia di nazioni. Un tempo si scriveva la storia degli Stati europei» (*ivi* pp. 36-37).

[26] Cfr. in tal senso V. MURA, "Sul contenuto problematico dell'idea di Nazione e sul problema del contenuto dell'idea di «Nazione sarda»", in AA.VV., *Le autonomie etniche e speciali in Italia e nell'Europa mediterranea. Processi storici e istituzioni* (40° dello Statuto Speciale della Sardegna), Consiglio Regionale della Sardegna, Cagliari 1988, pp. 367-375, *ivi* p. 369.

[27] Ad esempio di tale orientamento può essere richiamata la politica fascista nei riguardi delle minoranze nazionali. Il regime si mosse seguendo due direttive fondamentali: in primo luogo il fascismo adottò una politica repressiva verso ogni lingua diversa dall'italiano (dialetti compresi), nonostante nei primi anni della sua vita – grazie al lavoro dell'allora direttore generale dell'Istruzione, Giuseppe Lombardo Radice – ne avesse consentito l'utilizzo come lingue veicolari all'italiano; in secondo luogo, facendo propria l'idea risorgimentale della coincidenza tra italiani e italofoni, intraprese una politica di assimilazione forzata nei confronti delle popolazioni etniche di confine. Con riguardo alla politica linguistica, l'indirizzo secondo cui i diversi idiomi parlati non erano altro che singoli dialetti di una sola lingua fu adottato in maniera metodica e rigorosa. Il regime concepì e (in parte) riuscì ad attuare un programma d'integrazione linguistica nei territori annessi nel primo dopoguerra. Nel Tirolo meridionale e nella Venezia Giulia le già esili forme di autonomia scolastica, previste dai provvedimenti degli anni Venti, furono del tutto cancellate: le scuole in cui si insegnava l'idioma minoritario – e nelle quali le minoranze nazionali potevano mantenere vivo un loro sviluppo nazionale e culturale – furono chiuse e in molti casi nacquero scuole clandestine, come le *Katakombenschulen* in Alto Adige. Stessa sorte con riguardo all'insegnamento della lingua francese in Valle d'Aosta (cfr. r.d.l. 2191/1925). Furono altresì promulgati provvedimenti volti alla italianizzazione della toponomastica (cfr. r.d. 800/1923) e perfino dell'onomastica (a proposito, si vedano il r.d. 17/1926 per i cognomi delle famiglie nella Provincia di Trento, r.d. 494/1927 per quelli della Venezia tridentina e il r.d. 1367/1928 per quelli di Fiume). La snazionalizzazione delle minoranze non si fermò ai provvedimenti citati ma fu perseguita attraverso la

Questo modello, come è noto, ha condotto talvolta a politiche orientate alle pratiche della pulizia etnica e al genocidio di intere popolazioni (si ricorderanno, a proposito, le triste vicende del Ruanda, dell'ex Jugoslavia, ma anche il caso degli armeni in Turchia o dei curdi in Iraq, solo per citarne alcuni). In tali sistemi, i diritti delle minoranze sono, dunque, negati *ab origine* e non ricevono alcuna forma di protezione giuridica da parte dei competenti organi giurisdizionali, laddove (naturalmente) presenti[28].

3. Rappresentanza, maggioranza e pluralismo

Nonostante il nazionalismo abbia costituito quel *malus horribilis* della storia europea e mondiale, i suoi riflessi sono ancora oggi presenti in alcuni sistemi democratici o in fase di democratizzazione, i quali, pur enunciando il principio di eguaglianza, negano a priori l'adozione del principio pluralista[29]. 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

politica di assimilazione forzata, superanti il mero aspetto della conservazione culturale. Il governo Mussolini diede inizio a progetti di colonizzazione agricola interna, favorì il processo di emigrazione degli italiani verso le nuove province di confine, sostenendo la nascita di nuovi insediamenti industriali anche attraverso provvedimenti incentivanti la grande industria italiana e debellando le associazioni economiche e sociali presenti (come il *Bauernbund* o i rifugi dell'*Alpenverein* in Tirolo, la *Ligue Valdôtaine* in Valle d'Aosta). Obiettivo di siffatta politica era quello di superare non solo la mera questione linguistica-culturale, che il regime considerava importante, ma, soprattutto, quello di destabilizzare drasticamente le strutture della società allogena. In tema, per approfondimenti, si vedano le opere di G. SALVEMINI, "Le minoranze nazionali sotto il regime fascista", in ID., *Mussolini diplomatico*, Laterza, Bari 1952, p. 432 ss.; G. KLEIN, *La politica linguistica del fascismo*, Il Mulino, Bologna 1986; A. SOMMA, "La politica linguistica del legislatore nelle esperienze italiana e francese", in *Politica del diritto*, 1, 1997, pp. 27-95; F. CIANCI, "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. La modernità prima e dopo. La cultura tra Primo e Secondo Dopoguerra*, Editrice S'Alvure, Oristano 2003, pp. 89-99, riprodotto in G. MURRU (a cura di), *L'identità storica di Arborea. Atti 1997-2001*, Editrice S'Alvure, Oristano 2004, pp. 261-267.

[28] A proposito sull'idea di minoranza come formazione contrapposta allo Stato si veda E. PALICI DI SUNI, "Minoranze", in *Digesto delle discipline pubbliciste*, vol. X, Utet, Torino 1994, pp. 546-559; e, soprattutto, per quanto riguarda il rapporto tra Stato nazionale, minoranze e Costituzione si veda G. LOMBARDI, *Principio di nazionalità e fondamento della legittimità dello Stato (Profili storici e costituzionali)*, Giappichelli, Torino 1979.

[29] Vedi a proposito le riflessioni di G. F. MANCINI, "Argomenti per uno Stato europeo", in *Sociologia del diritto*, 1, 1998, pp. 7-27.

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[30].

In verità – ed è questo, reputo, l'errore di fondo dei modelli liberali-agnostici – il pluralismo non indica, infatti, il particolarismo, bensì l'esistenza di più orientamenti e valori presenti nella società, che non si manifestano nella mera rappresentanza politica *strictu senso*, ma nel più ampio concetto di «rappresentatività»[31].

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 affacciatesi 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

[30] Più dettagliatamente R. TONIATTI, *Minoranze e minoranze...*, cit., p. 292 ss. Riguardo alla libertà di associazione si può generalmente asserire come il diritto interno degli Stati, così come il diritto internazionale, sia generalmente propenso a riconoscere e ad ammettere, per i membri appartenenti a minoranze, la possibilità 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-istituzionale, anche se non mancano eccezioni, come, ad esempio, nella Carta costituzionale della Bulgaria del 1991, la quale prevede, all'art. 11, co. 4, espressamente il divieto di costituire partiti politici su base etnica o religiosa o in Turchia, dove la *Legge sui partiti politici* del 22 aprile 1983, all'art. 80, 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, mentre all'art. 81, è disposto che i partiti non possano proporsi di appoggiare gruppi minoritari, sviluppando o diffondendo lingue o culture che non siano quelle turche. In maniera simile si pone l'art. 34, co. 3, della Costituzione della Slovacchia, in combinato con l'art. 4, lett. e, della Legge sulle associazioni, che dispone il divieto di associazioni politiche che mettano a repentaglio l'integrità dello Stato, pur riconoscendo in virtù del citato disposto costituzionale la libertà di associazione per le persone appartenenti a minoranze. Su queste tematiche si veda C. CASONATO, *La tutela delle minoranze etnico-linguistiche in relazione alla rappresentanza politica: un'analisi comparata*, «Quaderni del Centro di documentazione europea», 1, Giunta della Provincia autonoma di Trento, Centro di documentazione europea, Trento 1998, e *ivi* appositi riferimenti bibliografici, in particolare alla nota n. 13. Per quanto concerne, invece, la previsione di limitazioni di carattere generale molti ordinamenti vietano la costituzione di partiti che nell'espletamento della loro attività politica siano irrispettosi dei diritti e delle libertà fondamentali dell'uomo, ovvero quelli incitanti l'odio razziale o religioso (cosiddetti partiti xenofobi) ovvero tendenti alla lesione dell'integrità e dell'unità territoriale dello Stato (cosiddetti partiti indipendentisti o secessionisti). A proposito limiti in questo senso sono previsti, *mutatis mutandis*, in Turchia, legge 2820/1983, art. 80; in Georgia dall'art. 26, co. 3, e dall'art. 38, co. 2, della Costituzione; in Bulgaria, dall'art. 44, co. 2 del Testo costituzionale; in Moldavia ai sensi dell'art. 41, co. 4 della Carta costituzionale; nonché in Romania dove l'art. 8, co. 2, e l'art. 37, co. 2, dispongono che i partiti e le organizzazioni devono rispettare l'integrità territoriale dello Stato; in Slovacchia, ai sensi dell'art. 34, co. 3 della Costituzione e, infine, in Ucraina ai sensi dell'art. 37, co. 1 del testo fondamentale. Vedi anche F. PALERMO, J. WOELK, "No representation without recognition: the right to political participation of (national) minorities", in *European Integration*, 3, 2003, pp. 225-248.

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

dell'idea di rappresentanza. 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[32] – 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/rappresentanti[33]: nei moderni Stati democratici, attraverso le elezioni, il popolo – progressivamente partecipe 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 movimenti di raccolta, che le politiche di governo devono (in qualche modo) perseguire[34].

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 società[35],

[32] Per L. DE WINTER, *Ethno-Regionalist Parties in Western Europe: The Old Challenger in a New Europe*, Paper, Aspa, New York 1994, p. 3 ss., i movimenti a base etnica hanno come principale caratteristica «il tentativo di rappresentare gruppi territoriali etnici e/o regionalmente concentrati che affermano di costituire una categoria sociale specifica con un'identità comune, specifica e unica». Per un'analisi storica e politica si vedano, tra i diversi, i lavori di: S. M. LIPSET, S. ROKKAN, "Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction", in ID., *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives,* The Free Press, New York 1967, pp. 1-63; S. ROKKAN, D. W. URWIN, *Economy, Territory, Identity. Politics of West European Periphery*, Sage, London 1983; A. MELUCCI, M. DIANI, *Nazioni senza Stato. I movimenti etnico-nazionali in Occidente*, Feltrinelli, Milano 1992; M. CACIAGLI, *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Il Mulino, Bologna 2003, in particolare p. 193 ss., il quale riconosce nello *Svenska Folkpartiet* il movimento di raccolta più antico, essendo stato fondato nel 1906 anche se resta il dubbio con il *Partido Nacionalista Vasco* fondato secondo alcuni nel 1875, mentre per l'A. in questione "solo" nel 1908.

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

[34] Si veda I. CARTER, "La giustificazione liberale dei diritti delle minoranze", in *Filosofia e questioni pubbliche*, 1, 1995, pp. 130-138.

[35] Cfr. in tal senso C. CASONATO, "Pluralismo etnico e rappresentanza politica: spunti per una analisi comparata", in *Diritto comparato ed europeo*, II, 1999, pp. 609-627 e M. COTTA, "Parlamenti e rappresentanza", in G. PASQUINO (a cura di), *Manuale...*, op. e loc. 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 «*etnocentrismo*», atti ad accentuare le diversità, le divisioni e le specifiche identità e a contrapporle 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.

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 pubblica[36], mediante correttivi al generale principio maggioritario; dall'altro come un meccanismo che da voce e personalità, nonché specifiche garanzie, a concetti astratti e ereditati dalla tradizione nazionalista, quali «popolo» e «Nazione», detentori della «sovranità», e ai vari gruppi (e tra questi le minoranze etnonazionali) di cui una società è composta[37].

In quest'ottica di idee, le teorie e i modelli istituzionali fondati sul *decentramento territoriale* – federalismo, regionalismo, provincialismo – hanno 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 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 subterritoriali[38].

Così, ad esempio, il modello dello *Stato nazionale a vocazione multinazionale* 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, negli ordinamenti di Austria, Spagna e Italia, ma anche in Croazia, in Russia, in Ungheria e in Slovenia[39]. Allo stesso modo, il modello dello *Stato multinazionale paritario* considera tutti i gruppi in maniera paritaria, indipendentemente dai rapporti numerici tra i gruppi,

[36] 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.

[37] Cfr. sul punto le considerazioni apportate da P. POMBENI, *La rappresentanza politica*, cit., pp. 73-74, seppur specificatamente riferite alle vicende italiane. Si veda, inoltre, sulla mancata estensione della sovranità popolare nella Costituzione italiana il lavoro di V. CRISAFULLI, "La sovranità popolare nella Costituzione italiana (note preliminari)", in AA.VV., *Scritti giuridici in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, vol. I, Cedam, Padova 1957, pp. 407-461.

[38] 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.

[39] Tale modello di Stato è stato elaborato da R. TONIATTI, *Minoranze e minoranze...*, cit., p. 292 ss.

nella struttura organizzativa del potere pubblico, nell'assetto della divisione territoriale del potere, sia attraverso specifiche norme di carattere costituzionale, sia, ancora, attraverso norme di carattere legislativo. Esempi del genere si rinvengono, *mutatis mutandis*, in Belgio, in Svizzera, in Canada e in Bosnia-Erzegovina[40].

4. La tutela delle minoranze attraverso i meccanismi della rappresentanza: un'analisi comparata

Alla luce di quanto esposto, risulta maggiormente fondamentale sapere più del *chi* governa il *come* si governa. Nasce, dunque, da queste considerazioni, il "dilemma" di garantire un uso corretto del sistema maggioritario che si fondi non meramente «sulla ragione dei più»[41], ma su un sistema di regole istituzionalizzate, che garantiscano una certa razionalità del principio e un certo grado di legittimità non solo *de jure* ma anche *de facto* al diritto e alle libertà individuali dei *meno*[42].

È per tali ragioni, dunque, 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 alla temporanea, seppur importante, questione delle dinamiche elettorali o preferenziali, ma anche nei confronti di quei gruppi sociali inseriti all'interno di una data società e 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, che non gli permettono, secondo le normali regole del maggioritario, di concorrere alla gestione della *Res Publica*. Si spiega, così, il perché le democrazie dei post-assolutismi, prima, e dei post-totalitarismi, poi, abbiano elaborato tutta una serie di correttivi al principio maggioritario come espressione di garanzia al costituzionalismo democratico[43].

[40] *Ibidem*, p. 292. Sul punto, cfr., anche F. PALERMO, "Pluralismo e costituzioni. Verso il multidiritto delle differenze", in A. LOLLINI (a cura di), *Pluralismo linguistico e costituzioni. Un'analisi comparata*, AlphaBeta, Merano 2004, pp. 13-24.

[41] Citando E. RUFFINI, *La ragione dei più*..., cit., p. 7.

[42] Come avviene, ad esempio, nel Regno Unito, 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 VERGOTTINI, *Lo «Shadow Cabinet»*..., cit., p. 214 ss.

[43] Si tenga presente che, con l'espressione sistemi elettorali, generalmente si suole asserire l'insieme delle regole che disciplinano tutte le operazioni che precedono, accompagnano e concludono lo svolgimento delle elezioni. Pertanto, quando si parla di sistema elettorale, non ci si riferisce solo ed esclusivamente alla formula elettorale applicata all'interno di un ordinamento giuridico statale, ma, anche, a tutta quella serie di aspetti legati al sistema di elezione (dimensione delle circoscrizioni, finanziamento dei partiti e dei movimenti politici, disciplina della propaganda elettorale, esistenza di primarie, modalità della proclamazione, verifica e controllo dei risultati elettorali, organi di giurisdizione *ad hoc*, etc.) e che si pongono in stretta correlazione con la garanzia alla rappresentanza politica nelle sedi istituzionali (legislativi o governativi sia

In questo senso, i sistemi elettorali costituiscono un importante strumento normativo attraverso il quale si può favorire o meno la partecipazione di movimenti di raccolta etnonazionali nelle competizioni elettorali o, comunque, 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 elettiva[44].

Con riguardo alle mere formule elettorali utilizzate nella maggior parte dei paesi, 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 generica[45]. 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 canditati 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 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 maggioritari[46].

a livello nazionale sia a livello regionale o locale): cfr. F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia*, Giuffrè, Milano 2004, ivi in particolare p. 176 ss. Ulteriori approfondimenti in materia li si vedano in E. BETTINELLI, "Elettorali (sistemi)", in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. V, Utet, Torino 1990, pp. 436-459; G. PASQUINO, "I sistemi elettorali", in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna 1994, pp. 335-362 e D. FISICHELLA, "Sistemi elettorali", in *Enciclopedia delle scienze sociali*, vol. IV, Treccani, Roma 1994, pp. 510-519.

[44] «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 F. LANCHESTER, *Votazioni, sistema politico e riforme istituzionali*, Bulzoni, Roma 1987, pp. 20-22.

[45] D. FISICHELLA, *Sistemi elettorali*, cit., p. 510.

[46] Ad esempio, formule del primo tipo si rinvengono per l'elezione del Parlamento in Gran Bretagna, Canada e 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

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 linguistici[47].

Nonostante alcuni svantaggi concernenti la governabilità, sembrano, infatti, più vantaggiosi, in relazione a quest'ultimo punto, le formule elettorali improntate sul sistema proporzionale, la cui elaborazione pratica è smisurata, anche se a livello teorico sono contraddistinte dal fatto di evidenziare l'eterogeneità non solo del contesto politico, sociale ed economico di una determinata collettività, ma anche delle minoranze etnonazionali, linguistiche e religiose, in quanto, l'elemento territoriale, che nel sistema maggioritario deve essere quantomeno nei numeri il più coincidente possibile, può in questi modelli trovare applicazioni del tutto soggettive e legate alle esigenze di rappresentanza che il legislatore vuole (o deve) garantire[48].

Aldilà delle tecniche giuridiche, ciò che preme rilevare, in questa sede, è come tali formule si fondino essenzialmente sul principio in base al quale i membri delle minoranze nazionali devono partecipare, come insieme dei cittadini, alla definizione della volontà generale dello Stato.

Questa tendenza pone in luce due aspetti ermeneutici della rappresentanza e, più precisamente: uno di ordine istituzionale, l'altro invece prettamente politico, di cui si è già accennato all'inizio di questo lavoro con riguardo all'idea di rappresentanza e al processo di democratizzazione. Da una parte tale tendenza denota l'espressa volontà dell'ordinamento di riconoscere il pluralismo quale espressione della propria società, dall'altra, l'adozione di tali misure partecipative a favore dei membri appartenenti a minoranze rivela logiche tendenzialmente propense a favorire l'unità di una data società, evitando l'esasperazione della divisione etnica[49].

la maggioranza assoluta, si procede con il criterio dello scarto per ordine decrescente di preferenze.

[47] Vedi sul punto le considerazioni apportate da S. ROKKAN, *Cittadini, elezioni, partiti*, Il Mulino, Bologna 1982, p. 155 ss.

[48] Diverse sono le varianti di questo modello elettorale. Un primo metodo, elaborato in Germania durante la Repubblica di Weimar, consiste nell'adottare il 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 *Sainte-Laguë*, basato sulla divisione dei voti di ciascuna lista per divisori 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 divisori pari a 1, 2, 3, fino al numero pari di quelli assegnati al collegio). In dottrina F. LANCHESTER, *Gli strumenti...*, cit., p. 179 ss.

[49] In modo particolare S. ROKKAN, *Cittadini, elezioni, partiti*, cit., p. 131 ss. spiega come tale ar-

Da questo punto di vista, la previsione di determinate soglie di sbarramento meno gravose o di circoscrizioni elettorali corrispondenti a zone omogeneamente etniche, l'ipotesi di seggi garantiti nelle Assemblee legislative nazionali o territoriali, ovvero la previsione di particolari forme rappresentative negli organi decisionali e governativi, costituiscono dei correttivi di particolare importanza e assumono nel caso delle minoranze una valenza del tutto peculiare, garantendo, difatti, ai membri di tali gruppi o alle loro associazioni determinate garanzie rispetto al normale processo elettorale democratico.

4.1. Soglie di sbarramento e circoscrizioni elettorali

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 serio problema circa l'effettiva probabilità di elezione nelle sedi della rappresentanza di esponenti dei loro gruppi politici di espressione[50].

ticolazione normativa-concettuale sia il riflesso del processo di democratizzazione di massa. L'A. identifica quattro soglie storiche/concettuali e precisamente: *a*) la *soglia della legittimazione*, riguardante il riconoscimento effettivo dei diversi diritti civili; *b*) la *soglia dell'incorporazione*, riguardante l'espansione del suffragio fino al voto riconosciuto a tutti i cittadini, aldilà dell'espressione cetuale e sessuale; *c*) la *soglia della rappresentanza* (in modo particolare, i tentativi volti a passare da sistemi elettorali maggioritari a sistemi proporzionali, di cui si accennava nel testo); *d*) infine, la *soglia del potere esecutivo*, con l'istituzionalizzazione del controllo parlamentare sulle attività del governo.

[50] 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 62) dispone che le minoranze nazionali debbano avere almeno un seggio alla Camera e al Senato, a patto che – stabilisce la legge elettorale 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 bielorussa, dove la legge elettorale polacca del 12 aprile 2001 dispone,

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 esempio del primo tipo era offerto dall'esempio degli Stati Uniti d'America, 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, 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 demografica. Questo tentativo venne però immediatamente censurato e dichiarato incostituzionale dalla Corte Suprema degli Stati Uniti 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[51].

all'art. 124, 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. 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: cfr. art. 3 all. 2, GKWG del 1989. 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, la legge reg. Valle d'Aosta 3/1993 riserva a un esponente della minoranza tedesca un seggio, qualora nessuno dei candidati abbia raggiunto una percentuale di voti sufficienti. L'attribuzione del seggio è tuttavia subordinata alla condizione che la lista collegata abbia 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.

[51] Cfr. Corte Suprema degli Stati Uniti, *Shaw* c. *Reno*, (causa 113/2816 del 1993), su cui E. CECCHERINI, "Eguaglianza del voto e rappresentatività delle minoranze: recenti orientamenti giurisprudenziali negli Stati Uniti", in *Quaderni costituzionali*, 1997, pp. 311-330, e, in forma ampia, M. A. ROGOFF,

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. Un esempio paradigmatico, al riguardo, è costituito dalla 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 elvetici: in tal modo, viene conseguita la rappresentanza cantonale e (di conseguenza) la composizione etnica della Confederazione[52].

"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. In sostanza, ciò che venne al tempo criticato dalla *Judicial Philosophies* statunitense (e che tuttora permane) è che il sistema 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 abiurare 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. Per tutti, sull'esempio in questione, per le problematiche e gli spunti presi, si veda il pregevole lavoro di C. CASONATO, *Minoranze etniche e rappresentanza politica: i modelli statunitense e canadese*, «Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche», Università degli Studi di Trento, Trento 1998, in particolare p. 85 ss.

[52] Una tutela simile è stata anche seguita in Italia, con riguardo alla formazione del Senato della Repubblica, dove la riforma elettorale del 1993, modificata a seguito della recente legge 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 legge 270/2005 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: 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 legge 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 legge 270/2005 non ha modificato il sistema in vigore, come disciplinato, da ultimo, dalla legge 277/1993. 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 alla misura CXI del cosiddetto «*Pacchetto di autonomia*», restano eletti con il sistema misto uninominale-maggioritario introdotto dalla legge 276/1993 e il senatore spettante alla regio-

Tali misure, evidentemente distanti dalla soluzione americana, sembrano essere confermate in Europa a seguito della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali del 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[53].

4.2. Posti a sedere nelle Assemblee elettive nazionali, regionali o locali

Alcuni ordinamenti giuridici, derogando alla normale canonicità delle logiche elettive-preferenziali, statuiscono regole volte a garantire posti a sedere nelle Assemblee legislative nazionali o locali ai membri o ai partiti espressione delle minoranze.

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, nel caso della Croazia[54], dove la Costituzione dispone che le minoranze nazionali del paese debbano essere adeguatamente rappresentate, o a Cipro[55]; in altri casi come avviene negli ordinamenti federali della

ne Valle d'Aosta, eletto con metodo maggioritario nell'unico collegio attribuito alla Regione. Osservazioni critiche a tale sistema elettorale sono state poste da 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, pp. 1938-1953. 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, ventiquattro senatori sono attribuiti a quattro regioni, due delle quali corrispondono al Quebec e all'Ontario, mentre le due raggruppano le Province restanti (art. 22, *Constitution Act*); in Germania, i *Länd*, hanno da tre a sei membri a seconda dell'intensità demografica (art. 51, GG); in Austria il *Länd* più popoloso ha dodici membri, mentre gli altri vengono attribuiti secondo un criterio di proporzionalità, fermo restando che ogni *Länd* deve avere almeno tre rappresentanti (art. 34, Cost. Austria).

[53] Cfr., *Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali* (1995), rispettivamente, artt. 16-15.

[54] 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 di cui all'art. 19 della Legge costituzionale sulle minoranze nazionali, 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, rutena, russa, turca, ucraina, ebraica e valacca eleggono congiuntamente un membro così come le comunità etniche albanese, bosniaca, montenegrina, macedone e slovena.

[55] In base all'art. 62 del 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: tale disposizione in verità è pressoché rimasta alla Carta data la scissione della componente turca del Nord dell'Isola.

Nuova Zelanda[56] e del Belgio[57], si assume il criterio della quota riservata, aldilà della consistenza numerica; in altri casi ci si rifà a particolari logiche rappresentative, come si rinviene, ad esempio, nell'ordinamento elettorale della Slovenia[58], la cui Carta fondamentale, all'art. 5, 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*, 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.*

Disposizioni orientate a garantire seggi negli organi legislativi sono previste anche a livello regionale e locale: in alcuni casi, come, ad esempio, si verifica in Russia nella Repubblica di Carelia[59] e nella Repubblica del Daghestan[60], nonché, in parte, anche nella Federazione di Bosnia-Erzegovina[61], l'elezione dei candidati ai corpi legislativi regionali-locali è soggetta a particolari procedure elettorali tendenti a riprodurre la società conformemente al modello della rappresentanza a specchio; in Croazia[62], invece,

[56] In Nuova Zelanda l'ordinamento prevede una quota riservata di cinque seggi nel Parlamento bicamerale ai membri della popolazione autoctona dei maori.

[57] 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, mentre i 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; i rimanenti dieci senatori sono cooptati e vengono eletti nel seguente modo: sei dai venticinque senatori eletti dal collegio neerlandese assieme ai dieci senatori comunitari fiamminghi e quattro dai quindici senatori eletti dal collegio francese assieme ai dieci senatori comunitari francesi (art. 67).

[58] 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 elettorali 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 T. KORHECZ, "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*, 9/2, 2002, pp. 161-181.

[59] Vedi legge elettorale del 25 dicembre 2003 della Repubblica di Carelia, art. 9.

[60] Cfr. legge elettorale del 12 maggio 2004 della Repubblica del Daghestan.

[61] Questo sistema è stato consacrato all'indomani della nuova legge elettorale bosniaca del 2001 promulgata grazie anche (e soprattutto) all'incisivo ruolo assunto dalla Corte costituzionale federale (*sent.* 1 luglio-14 settembre 2000, causa U5/98). In dottrina sul caso in questione si veda F. PALERMO, "Bosnia Erzegovina: la Corte costituzionale fissa i confini della (nuova) società multietnica", in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4, 2000, pp. 1479-1489. Per quanto concerne la legge in questione, questa, al Cap. XIII, pt. A, dispone, infatti, che alle minoranze nazionali, che raggiungono il 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. Questo meccanismo, seppur complesso a livello procedurale, permette, tuttavia, alle varie componenti etniche di essere adeguatamente rappresentate in seno agli organi legislativi distrettuali.

[62] In Croazia, la Legge costituzionale sui diritti delle minoranze nazionali del 13 dicembre 2002, agli artt. 20-24 garantisce ai membri delle minoranze il diritto di rappresentanza in seno agli organi rappresenta-

sussiste una particolare e complessa disciplina tesa a recuperare la proporzionalità tra i gruppi, nel caso di mancate elezioni di rappresentanti; infine, in Italia[63], è stato adottato un metodo 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 e (in parte) di quello ladino del Trentino-Alto Adige (*rectius* della sola Provincia autonoma di Bolzano)[64].

tivi delle autonomie locali e di determinate unità in seno agli organi dell'autogoverno regionale. A tal riguardo, la legislazione croata in materia stabilisce che se una minoranza nazionale rappresentante almeno il 5% della popolazione locale, raggiunge un consenso elettorale in misura inferiore al 15% e non ottiene rappresentanza sulla base del suffragio universale, avrà diritto di essere rappresentata in seno all'organo locale: in questo caso, il numero dei membri dell'organo di rappresentanza sarà aumentato di un membro in modo tale da favorire la rappresentanza del gruppo minoritario escluso. Inoltre, se una minoranza nazionale che rappresenta almeno il 15% della popolazione di una collettività locale non è adeguatamente rappresentata in maniera proporzionale alla sua quota di popolazione nell'autogoverno locale, il numero dei membri dell'organo locale deve essere elevato fintantoché non si raggiunge un numero necessario per esercitare correttamente la rappresentanza. Questa previsione, seppur molto favorevole alle minoranze di una certa consistenza, pone seri problemi per le minoranze più piccole, come quella dei ruteni, dei tedeschi e degli sloveni, numericamente esigue e frammentate all'interno del territorio, il che vuol dire che tali gruppi allogeni non potranno mai 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.

[63] In Italia, infatti, non si riscontrano a livello nazionale delle misure volte a favorire la rappresentanza delle minoranze nel Parlamento nazionale. La stessa considerazione può essere fatta a livello regionale, dove, se si esclude la garanzia posta in essere per la minoranza ladina dell'Alto Adige, non si rinvengono misure a proposito nei confronti delle altre comunità linguistiche) e ciò è da attribuirsi, paradossalmente, anche alle decisioni prese dalla stessa Corte Costituzionale in materia, la quale investita della questione da parte della Provincia autonoma di Bolzano sugli artt. 1 e 5 della legge 277/1993 per l'elezione della Camera dei Deputati, ha affermato che «la tutela delle minoranze linguistiche locali è espressamente compresa fra gli interessi nazionali» e che «alla minoranza di lingua tedesca e ladina è costituzionalmente garantito il diritto di esprimere in condizioni di effettiva parità la propria rappresentanza politica» (cfr. *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; R. TONIATTI, "La rappresentanza delle minoranze linguistiche: i ladini fra rappresentanza «assicurata» e «garantita»", in *Le Regioni*, 6, 1995, pp. 1271-1290, che si sofferma tra l'altro sulla legge reg. Trentino-Alto Adige 3/1994 e sulla questione di illegittimità costituzionale discussa dalla Corte Cost, *sent.* 261/1995 e, in maniera particolarmente critica, si veda S. CECCANTI, "Tra tutela delle minoranze e rischi etnistici", in *Giurisprudenza costituzionale*, 5, 1998, pp. 2744-2754, che riprende la *sent.* 356/1998 e E. PUCCI, "La riforma elettorale in Trentino e la Regione «svuotata»", in *Le istituzioni del Federalismo*, 1, 2003, pp. 163-177). Ciò può essere condivisibile se si tiene in considerazione la sola minoranza tedesca dell'Alto Adige (che paradossalmente in quella provincia costituisce maggioranza); ma il medesimo discorso non vale per gli altri gruppi linguistici e nazionali presenti sul territorio della Repubblica, poiché la maggior parte dei gruppi etnici (se si eccettuano i francesi della Valle d'Aosta, i sardi e i friulani) presentano al loro interno una forte frammentazione territoriale, che gli impedisce a priori di partecipare in modo sostanzialmente eguale alle competizioni politiche nazionali e regionali. Sulla questione dell'interesse nazionale e del rapporto con le minoranze mi permetto di rimandare, senza pretestuosità, al mio F. CIANCI, "Stato o regioni: la tutela delle minoranze linguistiche", in *Comma*, Università degli Studi di Torino, Facoltà di Giurisprudenza, 3, 2003, pp. 12-13, e in maniera più approfondita sempre al mio F. CIANCI, "La tutela delle minoranze linguistiche alla luce della legge n. 482/99: (vecchi) problemi e (nuove) prospettive", in *Biblos*, 25, 2004, pp. 32-50.

[64] E ciò nonostante la Corte costituzionale (*sent.* 356/1998), con riferimento alla rappresentanza politica delle minoranze, abbia precisato come la scelta di un determinato sistema elettorale «non appare

Un'ulteriore forma di rappresentanza insita nell'ambito legislativo è costituita dalla previsione di particolari commissioni legislative sulle questioni 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 minoranza[65].

Più frequenti, invece, appaiono nel panorama legislativo internazionale ed europeo i cosiddetti organi collaborativi, consultivi o conciliativi: si tratta, in genere, di organi collegiali (anche se non mancano organi monocratici[66]) rappresentativi di una o della pluralità dei vari gruppi etnici presenti sul territorio, dotati, generalmente, di funzioni

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». A commento si vedano le considerazioni di: T. E. FROSINI, "Il diritto elettorale della minoranza linguistica ladina", in *Giurisprudenza costituzionale*, 5, 1998, pp. 2754-2761; 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, pp. 1115-1127; E. ROSSI, "Di interesse a ricorrere e (mancato) bilanciamento, di travi e pagliuzze", in *Le Regioni*, 2, 1999, pp. 281-290; R. TONIATTI, "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. CASONATO, "La Corte costituzionale alle prese con la «rappresentanza autentica di lista»", in *Il Foro Italiano*, I, 1999, pp. 1399-1405.

[65] Ad esempio, la *Commissione per le comunità etniche del Parlamento sloveno* è presieduta da rappresentanti appartenenti a minoranze e composta da tutti i rappresentanti dei partiti, aldilà 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.

[66] Come ad esempio avviene a Cipro dove la Costituzione, all'art. 109, prevede l'elezione di un organo monocratico rappresentante i gruppi religiosi: infatti, i gruppi etno-religiosi delle comunità maronite, 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: in dottrina si veda P. GIDDINGS, "The Ombudsman as Advocate", in *European Yearbook on Minority Issues*, 4, 2004, pp. 207-219.

consultive o di proposta nei confronti delle assemblee elettive[67] o dei governi[68] e, più raramente, di funzioni di tipo giurisdizionale[69], aventi la funzione di prendere parte alle procedure di concertazione politica, nel tentativo di risolvere i problemi strettamente

[67] 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 Norvegia, dove è prevista l'istituzione di un *Parlamento dei Sami*, dotato di funzioni meramente consultive; in Lettonia, dove una legge costituzionale ha disposto l'istituzione del *Consiglio consultivo lettone 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, le attribuisce funzioni di iniziativa nei confronti del Parlamento; e, infine, in Macedonia, dove è stato istituito il *Comitato macedone per le relazioni della Comunità*, eletto dal Parlamento fra i rappresentanti in assemblea dei macedoni, degli albanesi, dei turchi, dei valacchi e delle popolazioni rom e delle altre minoranze nazionali, fra cui sono ricompresi i serbi e i bosniaci, a cui è attribuito il compito di consultazione e di iniziativa su questioni o tematiche incidenti nel campo delle minoranze.

[68] 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 legge tesi a inficiare i diritti delle comunità etnonazionali e linguistiche del Paese.

[69] A proposito possiamo richiamare il caso italiano e quello belga. In Italia misure del genere sono previste nell'ordinamento del Trentino-Alto Adige, dove lo Statuto regionale dispone che, 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 30 giorni dalla sua pubblicazione, per i motivi suddetti: vedi St. aut. Trentino-Alto Adige, artt. 56, 92, 97. Si noti che l'art. 92 dello Statuto è stato integrato dall'art. 4 della legge cost. 2/2001, che dispone l'impugnazione dinnanzi al Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento di atti amministrativi ritenuti lesivi del principio di parità tra i cittadini di lingua italiana, ladina, mochena e cimbra residenti nella Provincia autonoma di Trento. Si tenga presente che le minoranze germanofone dell'area (cimbra e mochena) hanno trovato un loro riconoscimento giuridico solo in seguito al d.p.r. 321/1997, che ha esteso anche nei confronti delle suddette minoranze, la tutela e la promozione linguistica e culturale contenuta dal d.p.r. 592/1993, che recava norme volte alla tutela del gruppo linguistico ladino della Provincia autonoma di Trento. In dottrina C. PEZZI, "L'art. 92 dello Statuto Speciale per il Trentino-Alto Adige e la tutela delle minoranze linguistiche", in *Informator*, 3, 2004, pp. 9-17. Anche in Belgio è stato previsto un meccanismo simile, che però non si risolve in una tutela di tipo giurisdizionale, ma in maniera politica. Attraverso l'istituto della *sonnette d'allarme* la Costituzione, all'art. 54, dispone che, eccetto i bilanci e le leggi che richiedono maggioranze qualificate, una mozione motivata firmata da almeno 3/4 di un gruppo linguistico può dichiarare che una proposta di legge sia inficiante i diritti dei gruppi linguistici delle varie Comunità. Tale mozione comporta l'immediata sospensione dell'*iter* legislativo e investe della questione il Consiglio dei Ministri, il quale nell'arco di 30 giorni, emana una raccomandazione motivata e invita la Camera *a quo* ad esprimere il proprio orientamento sulla raccomandazione o sulla proposta impugnata. Sul caso belga R. SENELLE, "Il Belgio federale", in A. D'ATENA, *Federalismo e regionalismo in Europa*, Giuffrè, Milano 1994, pp. 31-106 e L. DOMINICHELLI, "Le garanzie costituzionali per i gruppi linguistici: Belgio e Canada a confronto", in *Le istituzioni del Federalismo*, 6, 1998, pp. 1129-1171. La differenza tra questa procedura e quella prevista dall'ordinamento del Trentino-Alto Adige, sta nel fatto che se per quest'ultima l'organo a essere chiamato a giudicare è la Corte Costituzionale, quindi il massimo organo giuridico, per il sistema belga invece risiede in un organo di natura politica, la cui composizione, seppur paritaria per gruppi linguistici, potrebbe non garantirne l'imparzialità.

legati al trattamento delle minoranze in materie ove tali diritti possono essere compromessi, e in alcuni casi, come avviene nella Repubblica del Sud Africa[70] o in Canada[71], il parere è obbligatorio.

4.3. Rappresentanza negli organi esecutivi e giudiziari

Medesime tecniche di protezione poste a favore delle minoranze etnonazionali si rinvengono anche con riguardo agli organi esecutivi e a quelli giudiziari anche se le soluzioni orientate in tal senso sono assai scarne nel panorama legislativo internazionale.

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 (politicamente e numericamente) più deboli.

In tal senso possono, dunque, essere lette le varie previsioni attuate da diversi ordinamenti circa la composizione dell'esecutivo, allorquando sono disposte misure atte, sulla base di alcuni principi, quali quello di proporzionalità[72], dell'alternanza[73] e dell'ele-

[70] In questo senso si pone il *Council of Traditional Leaders*, disposto dall'ordinamento costituzionale della Repubblica del Sud Africa, 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 su cui vedi S. SEEDORF, "La garanzia costituzionale delle minoranze in Sud Africa", in *Giurisprudenza costituzionale*, 3, 2001, pp. 1851-1894.

[71] 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; *British North America Act*, art. 91, co. 4; *Constitution Act*, art. 35. Si vedano, a proposito, le considerazioni espresse dalla Corte Suprema del Canada in materia, su cui si veda 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.

[72] In maniera paritaria si pone, quantomeno per le due grandi comunità etnolinguistiche del Paese, la composizione del governo in Belgio, dove la comunità fiamminga e quella vallona dispongono dello stesso numero di cariche ministeriali e, in forme simili, nella Repubblica autonoma di Crimea, dove tutti i gruppi etnici (russi, tatari e ucraini) devono essere rappresentati nell'esecutivo nonché nelle commissioni parlamentari. 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 minoranza latina (sia quella francofona sia quella italiana), mentre non si rinvengono disposizioni orientate in tal senso per il gruppo linguistico romancio.

[73] Particolare, a proposito, è l'ordinamento dello Statuto autonomo del Trentino-Alto Adige (art. 50) per quanto riguarda la composizione del governo della Provincia autonoma di Bolzano, dove il Presidente della Giunta provinciale è assistito da due vicepresidenti appartenenti uno al gruppo linguistico tedesco e l'altro al gruppo italiano. Si tratta, come si vede, in quest'ultimo senso, di una rappresentanza proporzionale tendente agli schemi della *rappresentanza a specchio*, che fuoriesce dai normali canoni della rappresentan-

zione congiunta[74], a favorire, quantomeno, le componenti etniche in minoranza ovvero nel caso della rappresentanza in organi giurisdizionali, legata alla diversità del regime giuridico[75] ovvero come affermazione del più generico principio di rappresentanza proporzionale tra le componenti etniche[76].

5. Problemi teorici e pratici sulle garanzie alla rappresentanza delle minoranze

In questo quadro di idee si inseriscono alcune guarentigie procedurali poste nei procedimenti legislativi e tese a tutelare gli interessi delle minoranze. Si tratta in verità

za liberale di cui si è discusso. Inoltre, il principio dell'alternanza si rinviene 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, agli att. 68-69, dispone, infatti, che questi siano scelti alternativamente ogni metà legislatura dal gruppo linguistico italiano e tedesco. In maniera simile, una disposizione del genere era prevista nella Cost. Cipro del 1960, con il Presidente eletto dalla componente greca e il Vicepresidente eletto dalla componente turca, peraltro mai attuata a causa del conflitto etnico tra le due componenti etniche dell'isola, e in Libano, 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 A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, cit., p. 137 e nota n. 56 del Cap. V di quel testo.

[74] Così, in Irlanda del Nord, l'elezione del Primo Ministro e del Vice-Primo Ministro viene attuata mediante un meccanismo di elezione congiunta, che permette di avvicinare le posizioni politiche fra gli eletti del *Partito Unionista* e quelli del *Fronte Nazionalista*. Sulle vicende irlandesi nell'ambito dell'autonomia si veda D.G. MORGAN, "Federalismo e minoranze: l'Irlanda del Nord", in S. BARTOLE, N. OLIVETTI RASON, L. PEGORARO, *La tutela giuridica delle minoranze*, Cedam, Padova 1998, pp. 105-114.

[75] Paradigmatico, sotto questo profilo, è il caso del Canada, dove la Corte Suprema di Giustizia stabilisce 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 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*.

[76] In Italia, nel Trentino-Alto Adige è istituito un Tribunale regionale di giustizia amministrativa con una Sezione autonoma per la Provincia autonoma di Bolzano dotato di un ordinamento del tutto peculiare. 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). 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 medesimo gruppo e delle minoranze linguistiche mochena e cimbra nella Provincia autonoma di Trento. A proposito si veda il contributo di L. PANTOZZI LERJEFORS, "Le competenze speciali della sezione autonoma di Bolzano del Tribunale regionale di giustizia amministrativa", in *Informator*, 1, 2007, pp. 37-42. Cfr. anche quanto detto in nota n. 69.

di previsioni assai complesse, in quanto "complicanti" l'*iter* dei lavori assembleari, e che trovano soluzioni alquanto rare (con riguardo, naturalmente, alle minoranze etno-linguistiche). Generalmente tali misure consistono nella previsione del raggiungimento di determinati *quorum* per l'approvazione di leggi concernenti o inficianti i diritti delle minoranze[77], a volte aggravati da ulteriori procedure[78], quali il voto per gruppi linguistici[79] o, più raramente, nella previsione di particolari istituti giuridici, quali il *referendum* istituzionale[80] specie per quanto riguarda la modifica delle norme di carattere costituzionale (conferendo, in tal modo, particolare importanza alle autonomie etno-ter-

[77] Così, ad esempio, la Costituzione ungherese (art. 68, co. 5) emendata nel 1990, prevede che i disegni di legge riguardanti i diritti delle minoranze etniche e nazionali devono ricevere l'approvazione dei 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.

[78] Un approccio interessante si rinviene 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 belga, il quale dispone di una particolare procedura concernente la variazione delle frontiere linguistiche, che richiede la maggioranza dei 2/3 dei voti delle due Camere federali e la maggioranza dei voti all'interno di ciascun gruppo linguistico.

[79] Una particolare disciplina di convogliamento (ma tipo discriminante) dei vari gruppi etnici era prevista in Sud Africa, dove il *Republic of South Africa Constitution Act* del 1983 (non più in vigore) contemplava due categorie di leggi: quelle approvate nei cosiddetti «*own affairs*», rispettivamente dalla *House of Assembly* (composta da bianchi), dalla *House of Representatives* (meticci), dalla *House of Delegates* (indiani), e quelle sugli affari comuni, che necessitavano dell'approvazione dei tre gruppi etnici in questione; le leggi generali vertenti sulle materie più importanti (cosiddette *general matters*) erano invece deferite 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, Cost. Sud Africa del 1983). In Italia, una procedura rafforzata per i gruppi linguistici si rinviene ancora nello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige, dove è previsto, all'art. 61 statuario, 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 3 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.

[80] In Svizzera è previsto che otto Cantoni e cinquantamila cittadini possono chiedere che una legge adottata dal Parlamento federale venga sottoposta a *referendum* e il Consiglio federale, nell'istruire i propri progetti di legge, aziona in via consuetudinaria una fitta rete di consultazioni con ciascuna delle autorità cantonali, in modo da salvaguardare il sistema consociativo della Confederazione.

ritoriali[81]), ovvero la possibilità di impugnare gli atti nelle opportune sedi giudiziarie[82].

In verità, tali forme di tutela, presentate in questa rassegna, costituiscono una forte problematica rispetto alla (presunta) violazione del principio di eguaglianza formale nell'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 etnica[83].

[81] A livello nazionale, l'esperienza più importante è quella della Confederazione svizzera. La Costituzione elvetica, agli artt. 121-123, dispone che il procedimento di revisione costituzionale termini 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: tale meccanismo, 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»: cfr. in tali termini G. MALIVERNI, *Le autonomie territoriali in Svizzera*, op. cit., p. 312 ss. e p. 319 e (soprattutto) C. CASONATO, *La tutela delle minoranze*..., cit., p. 14. Anche in Canada si registrano particolari forme organizzative che investono le entità territoriali, anche se non mancano tendenze di tipo personalistico o di federalismo corporativo. 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 Provincie rappresentanti almeno il 50% della popolazione complessiva. 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, ai sensi dell'art. 41 del *Constitution Act*, la deliberazione sia delle due Camere federali che di tutte le province; infine, in base all'art. 45 del *Constitution Act*, se le modifiche riguardano solo una certa Provincia, è sufficiente l'accordo tra il Parlamento federale e il legislativo della Provincia interessata. Quest'ultima disposizione è piuttosto importante, specialmente per quanto concerne la Provincia francofona del Quebec, la quale, grazie alle *Constitutional guarantees*, ha potuto mantenere un regime di *Civil law* del tutto differente rispetto all'ordinamento di *Common law* del resto del paese, e, quindi, di poter tutelare gli aspetti caratteristici della minoranza di lingua francese. In dottrina si veda, tra gli altri, S. GAMBINO, C. AMIRANTE (a cura di), *Il Canada: un laboratorio costituzionale, federalismo, diritto e corti*, Cedam, Padova 2000.

[82] Cfr. *supra* nota n. 69.

[83] Come si nota, l'adozione o meno di determinate tecniche di protezione è 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 titolari di pari capacità giuridiche (e quindi di pari diritti e doveri) senza alcuna differenzazione; 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 1789 dove all'art. 1 si legge che «gli uomini nascono e rimangono liberi e eguali nei diritti» ovvero lo *Statuto Albertino* del 1848 dove all'art. 24 si legge che «tutti i regnicoli [...] godono egualmente i diritti civili e politici e sono ammissibili alle cariche civili e militari, salve le eccezioni determinate dalla legge». Un esempio concreto del secondo tipo di concezione è invece rinvenibile nell'art. 3, co. 2, della 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». Questa impostazione è emersa in modo alquanto evidente nei lavori dell'ONU in relazione all'adozione o meno di determinate tecniche a favore dei gruppi minoritari: vedi in dottrina B. MAYER, "Le Nazioni Unite e la protezione delle minoranze", in *Rivista di studi politici internazionali*, 31, 1964, pp. 536-564.

Naturalmente, come abbiamo già evidenziato nel corso del lavoro, è evidente 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 di rappresentanza, specialmente laddove la frammentazione territoriale o l'esiguità numerica accentuata non ne favoriscano, secondo le normali regole, una concreta probabilità di rappresentanza.

Formalmente, infatti, un trattamento eguale è sufficiente ad assicurare anche ai cittadini appartenenti a minoranze nazionali 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 volti ad assicurare una piena ed effettiva eguaglianza[84]. Sostanzialmente, infatti, 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 etnici[85].

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 *deus ex machina* di quegli altri principi, quali, nel caso delle minoranze, la libertà di associazione[86] e la libertà di espressione[87] (sia con particolare riguardo all'accesso agli strumenti di radiodiffusione e telecomunicazione[88] sia con riguardo all'uso della lingua

[84] Vedi a proposito le considerazioni apportate da G. CAROBENE, "Il principio di «non discriminazione» e la tutela delle minoranze religiose in diritto internazionale", in *Il diritto ecclesiastico*, 2, 1997, pp. 503-517.

[85] I recenti orientamenti giurisprudenziali europei tendono a favorire la seconda delle opzioni suddette, ammettendo una differenza di trattamento quando questa risulta necessaria a perseguire uno scopo legittimo (cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *sent.* 26 aprile 1979, *Sunday Times* c. *The United Kingdom*, causa 6538/74) ovvero se esiste una relazione ragionabile di proporzionalità tra mezzi adottati e gli obiettivi che si vuole perseguire (cfr., a proposito, Corte europea dei diritti dell'uomo, *sent.* 8 ottobre 1980, *Uberschar* c. *Bundesversicherungsanstalt fur Angestellte*, causa 810/79 e *sent.* 11 giugno 2002, *Willis* c. *United Kingdom*, causa 36042/97) e, comunque, non inficianti i diritti degli appartenenti a maggioranze (cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *sent.* 2 ottobre 2001, *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden* c. *Bulgaria*, causa 29221/95 e causa 29222/95): cfr. F. CIANCI, *L'etnomosaico europeo...*, cit., in particolare pp. 49-59; A. H. E. MORAWA, "The evolving human right to equality", in *European Yearbook of Minority Issues*, 1, 2001/2, pp. 157-205.

[86] Cfr. *supra* nota n. 30.

[87] Il principio di eguaglianza e di non discriminazione comporta anche 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: cfr., per tutti, le importanti considerazioni apportate da A. PIZZORUSSO, "Libertà di lingua e diritti linguistici: una rassegna comparata", in *Le Regioni*, 6, 1987, pp. 1329-1347.

[88] Si comprende come la libertà di espressione assuma una veste del tutto peculiare per le minoranze nel campo istituzionale: affinché venga assicurato un efficace pluralismo è necessario che tali gruppi

nelle Assemblee legislative e negli organi della Pubblica amministrazione[89]), 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 Stato[90].

possano ricevere una corretta informazione nella lingua materna, e ciò sia attraverso la possibilità di creare propri strumenti di informazione ovvero attraverso il servizio pubblico (giornali, radio, televisioni o qualunque altra forma che ne assicuri la libertà di ricevere e fornire informazione), sia attraverso la garanzia ad utilizzare in seno agli organi legislativi o governativi, ma anche in quelli amministrativi, la propria lingua materna sia nelle discussioni orali sia negli atti scritti. Da un'analisi comparata si può evidenziare come solo in Macedonia la legislazione abbia imposto al servizio pubblico l'obbligo di mandare in onda una certa quota di trasmissioni per le minoranze. Un caso simile si riscontra in Serbia, anche se non sono state prescritte quote per la programmazione di trasmissioni per le minoranze linguistiche; qui il servizio pubblico 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. In tutti gli altri paesi, le emittenti pubbliche sono solo genericamente obbligate a includere tale programmazione nei palinsesti. È il caso dell'Ungheria, in cui le trasmissioni per le minoranze devono essere considerate «programmi pubblici» e della Romania in cui sul servizio pubblico grava un generico obbligo di dedicare parte della programmazione alle minoranze. In Slovacchia, la legge obbliga le emittenti pubbliche a garantire la trasmissione di programmi per le minoranze e in Slovenia, il gestore del servizio pubblico televisivo deve solo assicurare che la programmazione per le minoranze raggiunga il 90% delle aree abitate da minoranze italiane e ungheresi. In tema vedi F. SALERNO, "Prospettive internazionali sull'impiego del mezzo radiotelevisivo e minoranze linguistiche nazionali", in *Le istituzioni del federalismo*, 1, 2006, pp. 185-197.

[89] Per quanto concerne invece l'utilizzo della lingua materna nei lavori dei vari organismi istituzionali, la disciplina in materia è molto più consistente: così accanto a regimi linguistici tipicamente incentrati sul principio del *separatismo linguistico*, secondo cui la lingua da utilizzare è quella specifica del gruppo linguistico dell'individuo, si affiancano modelli improntati sulla coufficialità delle lingue come il *bilinguismo perfetto* (ovvero la parità tra le due o le più lingue) e il *bilinguismo imperfetto* o del *conservatorismo linguistico*, dove, pur essendo le lingue minoritarie riconosciute, esse sono escluse dall'ufficialità di alcuni atti giuridici dello Stato, ma consentite nei dibattiti parlamentari. L'utilizzo della lingua minoritaria nei lavori assembleari è previsto, ad esempio, in Galles dove il *Welsh Language Act* del 1993 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; in Nuova Zelanda lo *standing order* 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. Inoltre, alcuni provvedimenti successivi, hanno consentito l'utilizzo della lingua degli aborigeni per la presentazione di petizioni e, 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 Italia, la legge 482/1999, ha disposto 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. Tale facoltà si applica altresì 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. Tuttavia, la legge in questione non conferisce validità giuridica agli atti prodotti da tali organi se non in lingua italiana, mostrando la sterilità della disposizione. Su quest'ultima legge si rimanda oltre che a F. CIANCI, *La tutela delle minoranze linguistiche*,...cit., p. 32 *et passim* anche agli importanti lavori di 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, pp. 623-657 ed E. MALFATTI, "La legge di tutela delle minoranze linguistiche: le prospettive e i problemi ancora aperti", in *Rivista di diritto costituzionale*, 1, 2001, pp. 109-141.

[90] Ciò nonostante è opportuno ricordare che se il divieto di discriminazione per motivi di etnia,

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 minoritari[91].

Questa eventualità si prospetta in modo particolare con riguardo ai sistemi maggioritari improntati sul voto cumulativo (il cosiddetto *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 in 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 volta a favorire un processo socio-integrativo, oltre che politico, tra maggioranze e minoranze volto a superare le divisioni etniche, anche se in alcuni casi è il frutto di una mera strategia politica dettata dalla semplice convenienza elettorale (a volte reciproca)[92].

In altri casi, invece, gli appartenenti a minoranze nazionali sono privati dei normali diritti politici. Ora, sul punto, senza volerci addentrare in tutte le sfaccettature che presenta la problematica in questione, è ovvio che il primo presupposto logico, affinché possa realizzarsi il diritto alla rappresentanza politica delle minoranze, consiste nella titolarità da parte dei membri delle stesse di godere degli elementari diritti politici.

All'*humus* di tale garanzia si pone il concetto di cittadinanza, che costituisce da un lato una nozione «strategica» e «centrale» nel campo della concezione liberale della

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 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, pp. 299-318. Vedi ulteriori considerazioni in A. CERRI, "Libertà, eguaglianza, pluralismo nella problematica della garanzia delle minoranze", in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 1993 pp. 289-314.

[91] 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.

[92] 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 soraba e in Austria dove, sia nelle elezioni statali sia in quelle dei *Länd* 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 multietnica all'interno delle proprie liste, favorendo così uno sviluppo multiculturale della rappresentanza.

democrazia[93], e dall'altro assume (soprattutto) una forte connotazione «politica»[94]. In questo senso, la nozione di cittadino[95] – così come quella di «popolo»[96] o quella (ancora più empirica) di «Nazione»[97] – è una concezione «convenzionale», nel senso che «è indissociabile dall'atto politico costitutivo della sfera dell'appartenenza»[98]. Sul punto risulta significativo il pensiero del sociologo inglese T. H. Marshall, il quale definisce la cittadinanza come la «forma di uguaglianza umana fondamentale connessa con il concetto di piena appartenenza ad una comunità», dalla cui concezione discernono, nel tempo, una serie di diritti a favore dell'individuo[99].

La nozione di cittadinanza non può, dunque, prescindere dall'appartenenza politica ad una comunità[100] e in questo tracciato ideologico-nozionistico si apre il solco tra l'inclusione e l'esclusione dell'individuo[101].

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

[94] A proposito vedi V. MURA, "Sulla nozione di cittadinanza", in ID. (a cura di), *Il cittadino e lo Stato*, Angeli, Milano 2002, pp. 13-36.

[95] Alcune osservazioni introduttive sul concetto vedile anche in S. LANARO, "La cittadinanza tra semantica e storia", in C. SORBA (a cura di), *Cittadinanza. Individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea*, «Quaderni della rassegna degli archivi di Stato», 101, Ministero per i beni e le attività culturali, SISSCO, Roma 2002, pp. 3-11.

[96] Un documento dell'Unesco definisce un *popolo* come un gruppo di individui accomunati da una serie di caratteristiche distintive rispetto ad altri gruppi umani, quali una comune tradizione storica, stessa identità razziale o etnica, omogeneità culturale, unità linguistica e religiosa, affinità ideologica, un riferimento territoriale definito e una vita economica comune, nonché la coscienza e la volontà di essere popolo: cfr. Unesco, doc. SHS-89/CONF. 602/7, Parigi, 22 febbraio 1990. Il documento in questione è riportato da S. MANCINI, *Minoranze autoctone e Stato. Tra composizione dei conflitti e secessione*, Giuffrè, Milano 1986, p. 245. La nozione del documento è reperibile in "Seminario di esperti dell'UNESCO - Diritti dei popoli", in *Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli*, 1, 1990, p. 91.

[97] Sull'idea di Nazione si veda quanto detto anche nel § 2 di questo lavoro e in particolare in nota n. 23 per i rimandi bibliografici nonché *infra* in nota n. 107.

[98] V. MURA, *Sulla nozione di cittadinanza...*, cit., p. 15.

[99] T. H. MARSHALL, *Cittadinanza e classe sociale*, Utet, Torino 1976, p. 7.

[100] Ciò è evidente con riferimento all'elettorato attivo e passivo. Ad esempio, per quanto riguarda l'ordinamento italiano, se si considera il caso sudtirolese, con riguardo all'esercizio del diritto elettorale per ciò che concerne le elezioni regionali e quelle comunali della Provincia autonoma di Bolzano, è stabilita una particolare forma di cittadinanza di tipo territoriale: secondo lo Statuto regionale l'elettorato attivo e passivo si acquista soltanto dopo quattro anni di ininterrotta residenza nel territorio regionale: cfr. art. 25, co. 4 e art. 63 St. spec. Trentino-Alto Adige. Vedi, in dottrina, A. CERRI, "Il diritto elettorale e la sua storia nel Trentino-Alto Adige con riferimento alla tutela delle minoranze", in *Le Regioni*, 2-3, 1997, pp. 311-328.

[101] In verità, fino all'affermazione del *principio 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, distingueva 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. Sul punto rileva emblematicamente A. ZANFARINO, *Il pensiero politico dall'umanesimo all'illuminismo*, Morano, Napoli 1991, p. 366, come la concezione illuminista, in opposizione al modello feudale, pose dunque l'individuo come una entità in perfetta simbiosi con lo Stato, sovrapponendo

Ora, tuttavia, una cosa è riferirsi alla *cittadinanza/citizenship/citoyenneté/Burgerschaft* ovvero la piena appartenenza a una comunità politica correlata di diritti e doveri, un'altra cosa è, invece, evocare la nozione di *nazionalità/nationality/nationalité/Staatsangehörigkeit* ovvero l'appartenenza a uno Stato sulla base dell'*ethnòs*[102]. Per comprendere i termini della questione, sembra opportuno richiamare la distinzione posta dal filosofo tedesco Jurgen Habermas tra la *cittadinanza politica* e l'*identità nazionale*: la prima indica l'appartenenza allo *Staatsburgernation*, 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»[103].

Questa distinzione – che ha trovato nelle note *Leggi di Norimberga* del 1935, emanate dal governo nazista di Adolf Hitler, la sua somma espressione[104] – ci conduce necessariamente a porre una questione fondamentale per la comprensione del nostro oggetto di trattazione: se la cittadinanza coincide con la nazionalità, allora – ci potremmo domandare – alle minoranze etnonazionali (*rectius* ai membri di queste) non spetterebbe alcun diritto politico e la cittadinanza (qualora questa fosse concessa) sarebbe essenzialmente civile, essendo, i membri appartenenti a minoranze nazionali, individui di Nazioni viventi *all'interno di* ma *con* una Nazione diversa organizzata in Stato sovrano?

Senza addentrarci troppo sulla questione, che meriterebbe, per la sua importanza e la sua complessità, una trattazione a parte, in questa sede ci preme ricordare come a causa della ricchezza di significati simbolici, i termini nazione (o nazionalità), popolo e minoranza vengano 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 per gli individui a seconda della fattispecie di riferimento[105].

In breve, nel linguaggio politico, i termini «Nazione» e «popolo» vengono spesso tra loro indifferentemente utilizzati come equivalenti, ma il primo denota a differenza

i concetti di *citoyennetè* e *nationalitè*, creando così il presupposto teorico dello Stato nazionale come espressione della volontà popolare: «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».

[102] Vedi alcune considerazioni anche in E. W. BÖCKENFÖRDE, *Diritto e secolarizzazione*..., cit., p. 161 ss.

[103] Cfr. J. HABERMAS, *Morale, diritto, politica*, Einaudi, Torino 1992, p. 109 ss.

[104] Le *Leggi di Norimberga* del 1935 privarono la comunità ebrea del *Terzo Reich* dei diritti politici: i membri di questa, a causa delle dette leggi, vennero considerati *Staatsangehorigen* (cioè membri dello Stato germanico) e come tali soggetti alla sovranità della Germania, ma non *Reichsbürger* (ovvero cittadini), in quanto – naturalmente tralasciando tutti gli aspetti pseudo-ideologici del regime nazista – diversi per *ethnòs* (ma anche per *demòs* e per religione) e come tali vennero privati dei diritti politici a cui poi si aggiunsero le privazioni civili che portarono a quell'immane tragedia che il mondo conosce come l'Olocausto.

[105] Sulla definizione del termine minoranza si veda quanto detto *supra* in nota n. 5.

del secondo, oltre che una certa connotazione politica, anche uno stretto legame con criteri legati all'etnia o, quantomeno, a una comunanza di lingua, una comune discendenza storica e perfino religiosa oltre a delle peculiari caratteristiche sociali[106].

Viceversa, nel linguaggio giuridico invece «popolo» e «Nazione» sembrano quasi coincidere: ad esempio, nella (classica e, pressoché, generale) espressione «*nel nome del popolo*» pronunciata all'inizio di ogni sentenza dall'autorità giudiziaria, sono inglobati tutti i cittadini, aldilà della loro appartenenza etnica, delle loro convinzioni religiose e della loro lingua materna.

Ora, 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 la *Nazione politica* – tipica invece del pensiero liberale francese prospettato da Ernest Renan e ripresa (anche) dalla migliore tradizione repubblicana italiana[107].

[106] A proposito, è facilmente rinvenibile uno stretto legame tra la definizione di minoranza quella di popolo, rispettivamente offerte *supra* in nota n. 5 e n. 96.

[107] Brevemente, ciò che distingue formalmente i due pensieri risiede nel fatto che se per J. G. HERDER, *Ancora una filosofia della storia per l'educazione dell'umanità*, Einaudi, Torino 1971, p. 33 ss. la Nazione è presente nella storia da millenni e risiede nella consapevolezza del legame etnico e nella riscoperta culturale che un popolo realizza della stessa, aldilà dell'esistenza o meno di uno Stato – bisogna a proposito tenere presente la situazione politico-istituzionale del popolo tedesco, al tempo diviso in differenti staterelli, ognuno dei quali rivendicanti una propria legittimità e particolarità – per E. RENAN, *Che cos'è una Nazione*, Donzelli, Roma 1993, invece, i tratti etnici, linguistici e culturali, pur necessari (ma non del tutto fondamentali), poco servono se non vi è una decisione politica del popolo (che è la Nazione) di dar vita ad un'entità politica che è per l'appunto lo Stato nazionale: «la Nazione – secondo il celebre motto reniano – è un plebiscito quotidiano». 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 F. CHABOD, *L'idea di Nazione*, cit., *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 Macchiavelli». 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 generalizzatici 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 tradurrà in pratica il corollario per «trasformare la Nazione *culturale* in Nazione *territoriale*». C'è chi, come M. VIROLI, *Per amore della Patria...*, cit., p. IX ss. – per enfatizzare la tradizione repubblicana italiana – ha addirittura tracciato anche una distinzione tra il concetto di Nazione e quello di Patria. Per l'A. si tratta fondamentalmente di due concetti politici distinti, caratterizzati dal fatto di aver un rapporto col potere non reversibile. In sostanza la differenziazione sta nell'animo del significato che si attribuisce al rapporto tra cittadini e territorio politico nel quale essi vivono. Così l'*amor di Patria* si caratterizza per il fatto che ad emergere è il tentativo della classe politica nel cercare di rafforzare l'attaccamento dei cittadini alla repubblica per mezzo del buon governo, senza mettere a repentaglio il pluralismo culturale, ideologico e religioso. Chi invece cerca di irrobustire la Nazione deve necessariamente operare per rafforzare l'unità culturale del popolo e questo comporta una ricerca esasperata volta a ridurre le differenze religiose, culturali e ideologiche, con l'ovvia conseguenza di favorire la stigmatizzazione del diverso e l'intolleranza. Per Viroli, dunque, Patria e Nazione sono concettualizzazioni dell'*agir politico*, di cui la prima è tipica dell'età risorgimentale e la seconda invece del «gretto nazionalismo» dell'epoca degli imperialismi e dei totalitarismi.

In quest'ultimo senso, 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, aldilà della loro origine etnica o nazionale. Con ciò – per rispondere alla domanda di cui 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 paragrafo, 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[108] e ciò perché non sempre il *demòs* coincide con l'*ethnòs*.

In sostanza, se si assume il concetto della cittadinanza fondato sull'appartenenza politica si comprenderà, pertanto, come (anche) le minoranze etnonazionali 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 costituirebbe 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 fattispecie[109].

Alla luce di quanto detto, l'auspicio è che i singoli legislatori nazionali, anche sulla scia dei 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 ed istituzionali, tendenti non all'esclusione discriminante e frazionante delle varie identità, ma ad un'inclusione partecipativa, nel rispetto delle singole diversità, di tutti i gruppi appartenenti a quell'entità politica più ampia che è lo Stato: in questo senso la rappresentanza costituisce un aspetto fondamentale (se non decisivo) alla tutela delle minoranze[110].

[108] Sul fatto che l'acquisizione del diritto di cittadinanza e il principio di uguaglianza concorrano a configurare il diritto alla partecipazione delle scelte politiche di una comunità si vedano le preziose considerazioni apportate nello scritto di F. LANCHESTER, "Voto (diritto di)", in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLVI, Giuffrè, Milano 1993, pp. 1107-1333.

[109] Vedi, in generale, sulla questione della cittadinanza europea e dei diritti politici degli stranieri E. GROSSO, *La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino 2001, in particolare p. 61 ss. Ancora importanti riflessioni su varie tematiche riguardanti gli stranieri li si vedano in L. MELICA, "Lo straniero extracomunitario. Valori costituzionali e identità culturale", in S. BARTOLE, N. OLIVETTI RASON, L. PEGORARO, *La tutela giuridica delle minoranze*, op. cit., 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 dottrinaria sia in sede politica.

[110] Sul punto sembra laconico il pensiero del sociologo canadese W. KYMLICKA, *La cittadinanza multiculturale*, Il Mulino, 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 allorquando l'identità nazionale di ogni componente venga sviluppata anziché ostacolata. Si veda anche *supra* nota n. 7.

Francesco Cianci, La tutela delle minoranze attraverso gli strumenti della rappresentanza: un'analisi giuridica comparata a questioni teoriche (ancora) aperte, Ricerche Sociali, 16, 2009, pp. 7-42

SAŽETAK

Zaštita manjina kroz instrument predstavničkih tijela: komparativna pravna analiza i (još uvijek) otvorena teorijska pitanja

U ovom se prilogu razmatra pitanje posebnih prava, tendencijalno stalnih, kojeg su manjine zatražile zbog političkog sudjelovanja i institucionalne zastupljenosti pripadnika manjinskih skupina. Ovaj aspekt predstavlja snažnu problematiku za liberalne demokracije, tipične za države Zapada, koje tradicionalno priznavaju prava pojedincima, ali ne i skupinama kao takvima, temeljeći ovaj posljednji oblik zaštite na običnom pravu jednakosti i nediskriminiranju pojedinaca. Uistinu izgleda, kao što proizlazi iz pažljive analize, da je priznavanje tih posebnih prava posve spojivo sa liberalnom ideologijom te da odobravanje posebnog načina sudjelovanja u političkom odlučivanju koje se ne temelji samo na primjeni principa jednakosti – iako je to logičan i racionalan preduvjet implementacije instrumenata zaštite manjinskih skupina – nudi mogućnost značajnog smanjivanja etničkih sukoba, pogotovo u državama istočne Europe u kojima etnička raštrkanost i naglašene nacionalne podijele predstavljaju značajnu problematiku.

Ključne riječi: manjina, narod, zastupljenost, većinski princip, princip jednakosti, državljanstvo, demokracija, nacija.

POVZETEK

Zaščita manjšin s pomočjo svojih predstavnikov: primerjalna analiza prava in nerešena teoretična vprašanja

Ta razprava se sooča s težavo, ki jo je sprožila težnja po posebnih pravicah manjšine in njenih predstavnikov v političnem življenju, in posledično v številu političnih predstavnikov. To dejstvo predstavlja velik problem v različnih modelih liberalne demokracije, značilnih na območju zahodnih dežel, ki že tradicionalno priznavajo posameznikove pravice in ne posebej pravic skupnosti, z utemeljitvijo, da že obstoječi zakoni uveljavljajo načelo enakosti in ne dovoljujejo diskriminacije posameznika. Kakor je razvidno iz natančne analize, je uveljavitev teh pravic resnično v skladu z liberalno ideologijo in koncesija posebnih oblik garancije za proces odločanja, ki se ne ustavlja le ob izvajanju principa enakosti – čeprav vsebuje predvideno logično in razumsko izvajanje postopkov, ki ščitijo manjšine – uspeva zmanjševati etnične konflikte, posebno v vzhodnih evropskih deželah, v katerih razkosane etnične skupine in poudarjena nepovezanost narodov predstavlja dovolj pereč problem.

Ključne besede: manjšina, narod, predstavništvo, načelo večine, načelo enakosti, državljanstvo, demokracija, narodnost.