



FORME DI RAPPRESENTANZA ISTITUZIONALE DELLE LINGUE MINORITARIE. ESPERIENZE DI DIRITTO COMPARATO¹

FORMAS DE REPRESENTACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS LENGUAS MINORITARIAS. EXPERIENCIAS DE DERECHO COMPARADO

GIANCARLO ROLLA

Catedrático de Derecho Público Comparado
Università di Genova

SOMMARIO: I. LA TUTELA DELLE MINORANZE LINGUISTICHE NELL'UNIONE EUROPEA. II. I DIRITTI DELLE MINORANZE LINGUISTICHE: POSSIBILI CLASSIFICAZIONI. III. L'IDENTITÀ LINGUISTICA COME CRITERIO PER LA REGIONALIZZAZIONE DELLO STATO. IV. L'IDENTITÀ LINGUISTICA COME CRITERIO PER LA FORMAZIONE DELLA RAPPRESENTANZA POLITICA. V. LA RAPPRESENTANZA DELLE MINORANZE NELLA COMPOSIZIONE DEGLI ORGANI COSTITUZIONALI.

SUMARIO: I. LA TUTELA DE LAS MINORÍAS LINGÜÍSTICAS EN LA UNIÓN EUROPEA. II. LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS LINGÜÍSTICAS: POSIBLES CLASIFICACIONES. III. LA IDENTIDAD LINGÜÍSTICA COMO CRITERIO PARA LA REGIONALIZACIÓN DEL ESTADO. IV. LA IDENTIDAD LINGÜÍSTICA COMO CRITERIO PARA LA FORMACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA. V. LA REPRESENTACIÓN DE LAS MINORÍAS EN LA COMPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES.

Palabras clave

Minorías lingüísticas; Derechos lingüísticos; Organización constitucional.

Resumen

Entre las posibles clasificaciones de los derechos lingüísticos, el trabajo acoge la que distingue entre los derechos de no discriminación, los promocionales, los derogatorios y los derechos a la representación política. Después de haber evidenciado los rasgos propios de cada categoría, se profundiza en las formas en que diferentes ordenamientos quieren hacer valer la identidad lingüística de un grupo favoreciendo la participación en los procesos decisionales del Estado. Las principales experiencias en el ámbito europeo se clasifican en relación al hecho de que: a) reconozcan formas de autonomía o autogobierno a los grupos localizados en una parte concreta del territorio; b) se prevean mecanismos de representación política a través de una peculiar disciplina de los sistemas electorales; c) se asegure

¹ Il lavoro prende spunto dalla relazione presentata al Primo Congresso mondiale sui diritti linguistici organizzato dall'Università di Teramo, 19-23 maggio 2015.



la presencia de los representantes de determinados grupos lingüísticos en los órganos constitucionales del Estado.

I. LA TUTELA DELLE MINORANZE LINGUISTICHE NELL'UNIONE EUROPEA

Va precisato, innanzitutto, che non risulta agevole fornire una definizione giuridica di minoranza comunemente accettata².

Gli sforzi maggiori ed i risultati più convincenti si sono avuti in ambito internazionale; tra questi merita una segnalazione la formulazione proposta dalla sottocommissione dell'ONU per la lotta contro le misure discriminatorie e la protezione delle minoranze, secondo la quale si dovrebbe intendere per minoranza «*un gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione di uno Stato, in posizione non dominante, i cui membri —essendo cittadini dello Stato— posseggono caratteristiche etniche, religiose o linguistiche che differiscono da quelle del resto della popolazione e mostrano, quanto meno implicitamente, un senso di solidarietà inteso a preservare le loro culture, tradizioni, religioni, lingue*».

In base ad essa i requisiti necessari perché si possa parlare di minoranza sono essenzialmente tre.

Innanzitutto, le minoranze, in quanto espressione del principio pluralistico proprio degli ordinamenti democratici, debbono essere costituite da gruppi sociali tendenzialmente permanenti, distinti da quello che, all'interno dell'ordinamento considerato, esercita un ruolo preminente e contrapposto.

In secondo luogo, l'adesione al gruppo sociale deve essere volontaria. Come sottolinea l'art. 3 della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali del 1995, ogni persona appartenente ad una minoranza ha il diritto di scegliere liberamente di essere trattata come tale, senza che da tale scelta possa derivare alcuno svantaggio in merito alla fruizione dei diritti fondamentali.

In terzo luogo, la minoranza rappresenta pur sempre una porzione, una frazione del popolo: non si contrappone ad una nozione unitaria di cittadinanza, bensì ne rappresenta una specifica qualità³.

² Tra i numerosi scritti in materia di minoranze si richiama, a titolo meramente esemplificativo: C. ZANGHÌ, «Minoranze etnico linguistiche. Diritto internazionale», in *Encl giur.*, XX, Roma, 1990; A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, Giuffrè, Milano, 1993; V. PIERGIGLI, *Lingue minoritarie identità culturali*, Giuffrè, Milano, 2001; F. POCAR, «Note sulla giurisprudenza del Comitato dei diritti dell'uomo in materia di minoranze», in S. Bartole, N. Olivetti Rason, L. Pegoraro (cur.), *La tutela giuridica delle minoranze*, Padova, Cedam, 1998, pp. 31-39.

³ Si veda: G. ROLLA, *Elementi di diritto costituzionale comparato*, Giuffrè, Milano, p. 296.



Va, inoltre, precisato che non tutte le minoranze fruiscono del medesimo livello di tutela costituzionale e gli ordinamenti possiedono sul punto una capacità selettiva, un apprezzabile margine di discrezionalità. Infine, la tutela delle minoranze linguistiche rappresenta un esempio emblematico di materia soggetta ad una regolazione multilivello: nel senso che la disciplina concreta è il frutto di un complesso di norme dettate da fonti sovranazionali, nazionali e decentrate. Le prime individuano i principi generali inderogabili, le norme nazionali —soprattutto di rango costituzionale— individuano le minoranze presenti sul territorio meritevoli di tutela e specificano i diritti linguistici direttamente connessi al principio di eguaglianza; a loro volta le fonti decentrate —regionali o statali negli ordinamenti federali— precisano prevalentemente le misure di natura promozionale. Emblematico è l'esempio della Spagna, la cui Costituzione, dopo aver, qualificato come patrimonio culturale «la ricchezza delle diverse espressioni linguistiche della Spagna», demanda agli Statuti delle Comunità autonome la disciplina delle lingue «co-ufficiali» e alla legislazione regionale la competenza di approvare specifiche leggi di «normalizzazione linguistica», finalizzate ad individuare gli strumenti per promuovere e rafforzare l'utilizzo delle lingue all'interno delle differenti comunità territoriali⁴.

Atri esempi sono offerti dalla Repubblica federale di Germania ove i Lander *Brandenburg* e *Sachsen* pongono norme a favore dei sorabi, mentre lo *Schleswig-Holstein* tutela l'identità linguistica dei danesi e frisoni; dall'Austria ove le Costituzioni di alcuni Stati riconoscono l'obbligo del Land a promuovere lo sviluppo della cultura e dell'identità delle minoranze linguistiche, ivi compresi i profili linguistici. In Italia, alcune Regioni, in particolare quelle a statuto speciale, hanno utilizzato la propria potestà statutaria e la competenza legislativa per tutelare il proprio patrimonio linguistico.

D'altra parte l'Unione europea —impegnata a costruire la propria identità, passando da un'unità prevalentemente economica (rappresentata dalla moneta unica, dall'affermazione del principio della concorrenza, dal patto di stabilità) a una di natura costituzionale— non può trascurare tanto le sue innumerevoli radici culturali, quanto l'apporto che continuamente proviene da altre e nuove culture. In altri termini, la costituzionalizzazione dell'ordinamento comunitario deve riconoscere il suo intrinseco pluralismo culturale: se è vero che proprio dall'unione di popolazioni, lingue, religioni e tradizioni diverse è nato il patrimonio culturale del vecchio continente. L'obiettivo di realizzare in Europa «l'accordo prezioso e difficile in cui le dissonanze concorrono, senza dissolversi»⁵ presuppone che l'armonizzazione tra le differenze prevalga sulle tentazioni di omogeneizzazione e di omologazione.

⁴ Per riferimenti: G. POGGESCHI, *Le nazioni linguistiche della Spagna autonómica*, Cedam, Padova, 2002; J. VERNET, R. PUNSET, *Lenguas y Constitución*, Iustel, Madrid, 2007.

⁵ K. MANN, *La svolta*, Il Saggiatore, Milano, 1962, p. 180.



Il riconoscimento e la tutela delle minoranze linguistiche hanno costituito —sino dagli inizi del percorso comunitario— uno dei cardini dell'integrazione europea: tuttavia, tale obiettivo è stato perseguito secondo un interessante processo evolutivo.

Inizialmente, il Trattato istitutivo le CEE (art. 13) e la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (art. 14) avevano considerato la tutela delle minoranze linguistiche all'interno del principio di eguaglianza, inteso nel suo significato di divieto di discriminazione fondata sulla lingua e l'appartenenza ad una minoranza nazionale. Il principio di eguaglianza è alla base anche della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali, adottata dal Consiglio d'Europa nel 1994, che affida agli Stati aderenti il compito di attuare misure adeguate a promuovere la piena ed effettiva eguaglianza tra le persone appartenenti alle minoranze nazionali e quelle appartenenti alla comunità maggioritaria.

Successivamente, alcune Convenzioni sovranazionali hanno ampliato la prospettiva a favore di una visione promozionale e identitaria dei diritti linguistici: si riconosce che l'utilizzo della lingua sia una componente determinante nella salvaguardia dello «*stile di vita*» delle minoranze. In questa direzione si pone, ad esempio, la Carta delle lingue regionali e minoritarie approvata nel 1992 dal Consiglio d'Europa, che si propone di assicurare ai gruppi minoritari che parlano lingue le quali rischiano di scomparire, in quanto soffocate dalle lingue ufficiali e coofficiali, determinati diritti: quali, ad esempio, la promozione dell'uso orale e scritto della propria lingua sia nel settore pubblico che tra privati, lo sviluppo delle relazioni tra gruppi che si esprimono nelle medesima lingua, la promozione di studi e ricerche, l'incoraggiamento di scambi transfrontalieri. Anche la Carta sulla sicurezza europea, approvata ad Istanbul nel 1999, riconosce alle minoranze nazionali il diritto di utilizzare la propria lingua, di conservare e sviluppare senza alcuna discriminazione la propria identità⁶.

Un importante salto di qualità si è avuto con l'approvazione del Trattato di Lisbona e, soprattutto, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione. Il primo, utilizzando una formula riconducibile all'art. 27 della Carta canadese dei diritti e delle libertà che prevede la promozione del «*patrimonio multi culturale dei Canadesi*»⁷, considera, all'art. 3, la diversità culturale e linguistica una «*ricchezza*» dell'Unione che deve essere rispettata, salvaguardata e sviluppata.

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, a sua volta, affianca al divieto di qualsiasi forma di discriminazione fondata sulla lingua o l'appartenenza ad una minoranza

⁶ T. MODEEN, *The International protection of national minorities in europe*, Abo Akademi, Abo, 1969; F. CAPOTORTI, «The protection of minorities under multilateral agreements on human rights», *Italian Yearbook of International Law*, 1976, pp. 3-22; V. PIERGIGLI, *Lingue minoritarie e identità culturali*, Giuffrè, Milano, 2001.

⁷ G. ROLLA, *La Carta canadese dei diritti e delle libertà ed il mosaico etnico venticinque anni dopo*, in *Lingue e linguaggi del Canada*, Schena, Fasano, 2009, pp. 15-26.

nazionale, l'obbligo di rispettare le differenze religiose, culturali e linguistiche. Questa disposizione — contenuta nell'art. 22 — non rappresenta una mera specificazione del principio di eguaglianza, ma ha un significato diverso e ulteriore rispetto al principio di parità; mentre il principio di eguaglianza formale vieta qualsiasi discriminazione ed il principio di eguaglianza sostanziale legittima apposite azioni positive, il rispetto delle «*differenze linguistiche*» è rivolto a conservare la specificità di un gruppo minoritario riconosciuto dall'ordinamento, la sua «*diversità*» rispetto alla maggioranza⁸.

In altre parole, il suo criterio distintivo può essere individuato nel fatto che il principio richiamato dall'art. 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione autorizzi tanto il legislatore, quanto il giudice a non interpretare l'eguaglianza in termini di uniformità, a consentire giustificate deroghe al principio generale dell'eguaglianza innanzi alla legge, purché motivate dall'esigenza costituzionale di garantire la libertà e la personalità degli appartenenti a gruppi minoritari⁹.

II. I DIRITTI DELLE MINORANZE LINGUISTICHE: POSSIBILI CLASSIFICAZIONI

Le problematiche connesse ai diritti linguistici e alle forme di riconoscimento delle minoranze linguistiche possono essere lette secondo diverse prospettive¹⁰.

Alcuni, ad esempio, individuano cinque modelli a seconda che la diversità linguistica sia considerata nella sua dimensione di libertà individuale, riconducibile al principio personalistico; al carattere identitario di un gruppo, di una «*minoranza storica*»; ai diritti all'uso della propria lingua degli appartenenti alle nuove minoranze, in particolare agli immigrati; agli «*inherent rights*» dei popoli indigeni; al riconoscimento di una pluralità di lingue ufficiali all'interno di uno Stato plurilingue con l'obiettivo di preservare l'integrità dei diversi territori linguistici¹¹.

⁸ Sul punto, G. ROLLA, «Il riconoscimento delle diversità culturali nella Costituzione europea», *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, 2004, pp. 15-39.

⁹ G. ROLLA, «La tutela costituzionale della persona come individuo e come parte di un gruppo: l'esperienza della Carta canadese dei diritti e delle libertà», in S. Gambino (cur.) *La protezione dei diritti fondamentali, Europa e Canada a confronto*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 125-140.

¹⁰ In generale, sulle forme di tutela delle costituzionale delle minoranze linguistiche: A. PIZZORUSSO, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Giuffrè, Milano, 1967; S. BARTOLE, N. OLIVETTI RASON, L. PEGORARO (cur.), *La tutela giuridica delle minoranze*, Cedam, Padova, 1998; E. PALICI DI SUNI, *Intorno alle minoranze*, Giappichelli, Torino, 2002. Vedi anche: W. KIMLICKA, *The rights of Minority Cultures*, Oxford University Press, Oxford, 1995.

Per un tentativo di tipizzazione si rinvia a: G. ROLLA, *Elementi di diritto costituzionale comparato*, Giuffrè, Milano, pp. 310-315.

¹¹ X. ARZOZ, «Accommodating Linguistic Difference: Five normative models of Language Rights», *European constitutional Law Review*, 2010, pp. 102-122.

Altri autori preferiscono distinguere con riferimento all'oggetto della tutela: se la lingua o il gruppo che si identifica per specificità culturali, tra cui la lingua. Mentre alcuni studiosi individuano tale differenziazione con riferimento alla disciplina internazionale: per cui la prima prospettiva emergerebbe dalla Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali, mentre la seconda sarebbe riconducibile alla Carta europea delle lingue regionali e minoritarie¹².

Altri ancora distinguono, alla luce delle forme di tutela riconosciute dai documenti internazionali e dagli ordinamenti costituzionali tra diritti di non discriminazione, promozionali, derogatori e alla rappresentanza politica¹³. Assumendo questo criterio come base per lo sviluppo del lavoro si può, innanzitutto, evidenziare che, tanto i documenti internazionali, quanto le Costituzioni del secondo dopoguerra hanno codificato il divieto di assumere le differenze linguistiche —oltre al sesso, la razza, la religione— quale criterio per introdurre norme discriminatorie.

Il divieto di discriminazione si collega ai principi egualitari che —muovendo dalle Carte costituzionali dello Stato di diritto— hanno caratterizzato lo sviluppo del costituzionalismo in Europa. Alla base di questo divieto vi è la considerazione che storicamente gli elementi etnici, razziali, religiosi, linguistici sono stati utilizzati per negare la pari dignità morale e giuridica di tutti gli individui. Non casualmente, questa propensione per la valenza egualitaria dei diritti è particolarmente evidente nelle Costituzioni europee del secondo dopoguerra, le quali, ammaestrate dall'esperienza dei regimi autoritari, hanno codificato un'idea di eguaglianza innanzi alla legge basata sull'astrazione di qualsiasi differenza fondata sull'appartenenza a un gruppo o a una minoranza.

Basti considerare, ad esempio, l'art. 3.3 della Costituzione tedesca, che afferma che nessuno può essere danneggiato o favorito «per il suo sesso, per la sua nascita, per la sua razza, per la sua lingua, per la sua nazionalità o provenienza, per la sua fede, per le sue opinioni religiose politiche»; ovvero l'art. 3 della Costituzione italiana e l'art. 8.2 c. della Costituzione svizzera, che vietano ogni discriminazione fondata sulla differenza linguistica. Egualmente, l'art. 19 della Costituzione austriaca riconosce a tutti i popoli dello Stato i medesimi diritti e la parità di tutte le lingue del paese nella scuola, negli uffici pubblici e nella vita pubblica. A sua volta, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione precisa all'interno del principio generale di eguaglianza —all'art. 21— che è vietata ogni discriminazione fondata, tra l'altro, sull'origine etnica e la lingua.

Mentre, in Spagna, pur non esistendo una disposizione specifica che vieti la discriminazione per motivi linguistici, si addivene ai medesimi risultati in via interpretativa sulla

¹² G. POGGESCHI, *Diritti linguistici. Un'analisi comparata*, Carocci, Roma, 2010, p. 30.

¹³ F. PALERMO, F.J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova, 2008, p. 29.



base del rinvio che l'art. 10.2 Costituzione compie ai trattati ed agli accordi internazionali che la Spagna ha ratificato (le norme relative ai diritti fondamentali e alle libertà riconosciute dalla Costituzione si interpretano in conformità con la Dichiarazione universale dei diritti umani ed i Trattati e gli Accordi internazionali in materia ratificati dalla Spagna). Va, tuttavia, precisato che nel costituzionalismo contemporaneo la discriminazione costituisce un divieto generale, nei confronti del quale le varie specificazioni introdotte nei testi hanno una portata non tassativa, ma puramente esemplificativa: di conseguenza, la discriminazione su base linguistica non è ammissibile neppure in quegli ordinamenti che non prevedono un divieto specifico.

In secondo luogo, sono numerosi gli ordinamenti che considerano il pluralismo linguistico una ricchezza da salvaguardare: secondo questa prospettiva l'eguaglianza non esclude, anzi postula il riconoscimento del pluralismo e del valore delle differenze. Di conseguenza, le Costituzioni prevedono forme di tutela attiva delle minoranze etniche e linguistiche, favoriscono azioni positive a vantaggio delle lingue minoritarie, interventi (legislativi ed amministrativi) riequilibratori della condizione sostanziale di svantaggio.

E' il caso —ad esempio— dell'Austria, che salvaguarda «i diritti riconosciuti dalla legislazione federale alle minoranze linguistiche» (art. 8); della Spagna che considera la ricchezza linguistica un patrimonio culturale che deve essere oggetto di speciale tutela e protezione (art. 3), della Finlandia, la quale impone allo Stato di farsi carico delle necessità culturali e sociali degli abitanti di lingua finnica o svedese, così come riconosce ai lapponi, ai gitani il diritto a conservare e sviluppare la propria lingua e la propria cultura (art. 14); della Svezia, che assicura alle minoranze etniche, linguistiche e religiose la possibilità di conservare la propria cultura ed i propri modi di vita all'interno della comunità (Cap. I, art. 2).

Interessanti disposizioni costituzionali si rinvengono anche in alcuni degli ordinamenti di recente adesione all'Unione europea: ad esempio, l'art. 6 della Costituzione romena garantisce il diritto all'identità delle persone appartenenti a gruppi etnici, culturali, linguistici e religiosi; l'art. 49 della Costituzione estone riconosce il diritto di ciascuno a preservare la propria identità nazionale; l'art. 114 della Costituzione lituana prevede per gli appartenenti a minoranze etniche il diritto a preservare e sviluppare la propria lingua e la propria identità culturale ed etnica; mentre la Slovenia ha codificato diritti speciali a favore delle comunità autoctone italiane, ungheresi, romene. Disposizioni similari sono presenti, infine, anche nelle Costituzioni della Slovacchia (artt. 33 e 34) e dell'Ungheria (art. 68)¹⁴.

Di più recente disciplina sono i c.d. «*diritti derogatori*» i quali traggono la loro origine dalla considerazione che, in società pluralistiche e composite, applicare in modo impersonale una regola generale potrebbe generare, in determinate situazioni, effetti fortemente

¹⁴ Per ulteriori riferimenti: G. ROLLA, «Il riconoscimento delle diversità culturali e linguistiche nell'ordinamento costituzionale europeo», *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2007, pp. 660-668.

distorsivi e discriminatori a danno degli appartenenti a minoranze o a gruppi portatori di una distinta identità culturale. Infatti, un trattamento formalmente identico potrebbe comportare conseguenze oppressive e ingiuste per le minoranze, che sarebbero obbligate ad allinearsi sul modello egemonico della maggioranza, con la conseguente negazione della loro identità¹⁵.

Per scongiurare siffatto rischio gli appartenenti a determinati gruppi forniti di una spiccata identità culturale riconosciuta dalla Costituzione possono essere esonerati, in deroga al principio di eguaglianza formale, dall'applicazione di una norma generale. Tale facoltà derogatoria è regolata direttamente dalla Costituzione e dalle leggi, ovvero può essere frutto dell'attività interpretativa dei giudici. La specificità delle clausole derogatorie consiste nel fatto che l'ordinamento configura alcune diversità culturali come un criterio legittimante deroghe alla dimensione universalistica di determinati diritti. Emblematici sono l'art. 27 della Carta canadese dei diritti e delle libertà, che riconosce e garantisce il patrimonio multiculturale del Canada, ovvero l'art. 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione che rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica.

Carattere derogatorio possiedono anche le disposizioni costituzionali finalizzate a favorire il mantenimento dello stile di vita tipico di alcuni gruppi minoritari. Un esempio significativo è offerto dalla Costituzione del Sudafrica il cui art. 31 riconosce a tutte le persone appartenenti a minoranze culturali, religiose e linguistiche il diritto ad usufruire della propria cultura; mentre il successivo art. 185 ha previsto l'istituzione di una *Commission for the Promotion and Protection of the Rights of Cultural, Religious and Linguistic Communities*, con il compito specifico di promuovere il rispetto, la pace, l'amicizia e la tolleranza fra le varie comunità presenti nel paese.

Anche in assenza di specifiche disposizioni derogatorie, alcuni ordinamenti conseguono il medesimo risultato attraverso l'utilizzazione di particolari tecniche di interpretazione. A tal proposito, va sottolineato come in diversi sistemi giuridici—in particolare in quelli di *common law*— i giudici, per riconoscere le differenze identitarie degli appartenenti ad un determinato gruppo, ricorrono al criterio dell'*accomodation*, attraverso il quale, in caso di conflitto tra differenti posizioni soggettive costituzionalmente garantite, si cerca di trovare un «accomodamento ragionevole» tra l'applicazione di una regola generale (cioè, universale) e l'esigenza di ammettere una deroga alla stessa¹⁶.

¹⁵ F. ASTENGO, «La libertà religiosa in un ordinamento multiculturale», in G. Rolla (cur.), *L'apporto della Corte suprema alla determinazione dei caratteri dell'ordinamento costituzionale canadese*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 423-448.

¹⁶ D. LOPRIENO, S. GAMBINO, «L'obbligo di «accomodamento ragionevole» nel sistema multiculturale canadese», in G. Rolla (cur.), *L'apporto della Corte suprema alla determinazione dei caratteri dell'ordinamento costituzionale canadese*, cit., pp. 217-240.



III. L'IDENTITÀ LINGUISTICA COME CRITERIO PER LA REGIONALIZZAZIONE DELLO STATO

I gruppi linguistici conformano l'assetto istituzionale degli Stati secondo due distinte modalità: o vedendosi riconosciuto il diritto di rappresentanza all'interno degli organi costituzionali, oppure fruendo di forme di autonomia su porzioni limitate del territorio statale. Questa seconda ipotesi è ovviamente possibile nel caso di minoranze storiche, stabilmente organizzate e presenti permanentemente su di un determinato territorio: si manifesta, inoltre, sia sotto forma di decentramento regionale che attraverso il riconoscimento di poteri di *selfgovernment* per gli appartenenti a determinati gruppi minoritari.

Sono numerosi nel diritto comparato i casi in cui il riconoscimento di particolari forme di autonomia è favorito dalla volontà di riconoscere e rafforzare determinate minoranze etniche e linguistiche. D'altra parte, un'autorevole dottrina ha ritenuto che la forma di Stato regionale —al pari di quella federale— sia idonea a valorizzare le diversità linguistiche, individuando nell'elemento culturale il tratto giustificante il principio di autonomia e, nel contempo, il presupposto per la sua vitalità¹⁷. Secondo questa prospettiva, la regionalizzazione —specie quella non omogenea— e il federalismo rappresentano un criterio di organizzazione che favorisce la creazione di una comunità nazionale formata da una pluralità di comunità più circoscritte che mantengono la propria peculiarità¹⁸.

Con riferimento all'Europa si può richiamare l'attenzione su quattro realtà: la Bosnia-Erzegovina, il Trentino Alto Adige/*Sudtirolo* e il Belgio.

Nel primo caso, la costruzione di un ordinamento pluri-etnico è la conseguenza dell'esercizio di un potere costituente eterodiretto nel senso che le soluzioni istituzionali sono state progettate da un soggetto esterno di natura internazionale: infatti, sulla base dell'Accordo internazionale di Dayton, si è posto fine alla guerra istituendo uno Stato composto da due Entità (la Federazione e la Repubblica Sprska) costituite sulla base delle tre comunità etniche che lo compongono (serbi, croati e bosniaci)¹⁹.

A sua volta, l'autonomia speciale della Regione Trentino Alto Adige/*Sudtirolo* trovò un ancoraggio internazionale nell'Accordo di Parigi del 1946 (in particolare nel suo allegato IV) e la sua originale configurazione internazionale risultò funzionale all'obiettivo di assicurare la convivenza amministrativa creando garanzie, entro la Regione, per i cittadini italiani di lingua tedesca e, dentro la Provincia di Bolzano, per i cittadini di lingua

¹⁷ P. HABERLE, «Problemi attuali del federalismo tedesco», in A. D'Atena (cur.) *Federalismo e regionalismo in Europa*, Giuffrè, Milano, 1994, pp. 129-154.

¹⁸ L. BASTA, T. FLEINER, *Federalism and multiethnic states*, Institut du fédéralisme, Friburgo, 1996; E. FOSSAS, F. REQUEJO (cur.), *Asimetría federal y estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Trotta, Madrid, 1999.

¹⁹ J. WOELK, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina*, Cedam, Padova, 2008.

italiana. Inoltre, l'esigenza di garantire la convivenza tra i due maggiori gruppi etnici e tra questi e più circoscritte minoranza linguistiche (come i ladini e i mocheni) ha influito in misura significativa sui criteri di composizione degli organi elettivi, i quali prevedono un'alternanza su base linguistica di alcune cariche e una rappresentanza politica garantita per i gruppi etnici minori²⁰.

In Belgio, poi, l'elemento linguistico conforma non solo la forma di governo, ma anche quella di Stato. La pressione della contrapposizione linguistica ha scandito i tempi e i modi del processo di «disaggregazione» dello Stato unitario: dapprima, l'affermarsi dell'identità fiamminga in contrapposizione a quella francofona, ha fissato i confini della «frontiera» linguistica che ha dato vita alle differenti comunità e regioni; quindi, si istituì la Comunità germanofona e si attribuì alle Comunità e alle Regioni una competenza legislativa. Con la successiva revisione costituzionale del 1988 vengono ampliate le competenze delle Regioni e delle Comunità e si definisce l'ordinamento della Regione di Bruxelles capitale²¹.

Si tratta di una laboriosa riforma istituzionale di difficile catalogazione: infatti, secondo diffusi orientamenti, essa avrebbe dato vita a una forma *sui generis* di federalismo, mentre —a nostro avviso— si rimane all'interno delle forme regionali, in quanto manca un dato essenziale del federalismo, cioè la presenza di entità federate dotate all'origine di sovranità e di un potere costituente. Il risultato di tale processo ha determinato, secondo un'autorevole dottrina, un assetto istituzionale che si preoccupa dei poteri delle comunità linguistiche, piuttosto che della protezione delle minoranze linguistiche: si è parlato di «*federalismo di eguaglianza*» tra i due gruppi fondamentali posti sullo stesso piano²².

IV. L'IDENTITÀ LINGUISTICA COME CRITERIO PER LA FORMAZIONE DELLA RAPPRESENTANZA POLITICA

I sistemi costituzionali contemporanei si basano sul principio della democrazia rappresentativa, nel senso che l'esercizio delle funzioni fondamentali dello Stato (normative, amministrative, giurisdizionali) è riservato —salvo limitate forme di partecipazione diretta— a rappresentanti selezionati dal corpo elettorale attraverso il voto. Questi, per un principio generale consolidato nel tempo e presente nella quasi totalità delle Costituzioni

²⁰ M. COSULICH, M. GAGGERO, «La costruzione della specialità delle regioni dell'arco alpino orientale nel rapporto tra dimensione internazionale e motivazioni locali. Il caso del Trentino Alto-Adige/Südtirol», in G. Rolla (cur.), *Regimi speciali di autonomia delle comunità territoriali, Profili di diritto comparato*, Giuffrè, Milano, 2013, pp. 283-302.

²¹ F. DELPÉRÉE, *L'ordinamento federale belga*, Giappichelli, Torino, 1994; M. LEROY, *De la Belgique unitaire à l'Etat fédéral*, Bruylant, Bruxelles, 1996.

²² G. POGGESCHI, *I diritti linguistici. Un'analisi comparata*, Carocci, Roma, 2010, p. 88.

democratiche, rappresentano la Nazione o il Popolo ed esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato. Inoltre, come recita l'art. 6 della Dichiarazione francese dei diritti dell'uomo e del cittadino «*tutti i cittadini, essendo uguali ai suoi occhi (della legge), sono ugualmente ammissibili a tutte le dignità, posti ed impieghi pubblici secondo la loro capacità, e senza altra distinzione che quella delle loro virtù e dei loro talenti*».

Di conseguenza, la rappresentanza politica ha assunto storicamente i connotati di una rappresentanza di tipo generale, che trova la sua soluzione tecnica nella formula «*una testa, un voto*». Secondo l'art. 51 della Costituzione italiana, ad esempio, «*tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza*».

Nello sviluppo della democrazia pluralistica, tale principio non appare più assoluto e inderogabile, tende ad essere incrinato dal crescente riconoscimento di forme settoriali di rappresentanza politica: da un lato, la c.d. rappresentanza «*di genere*», dall'altro lato, la rappresentanza delle minoranze nazionali e linguistiche. Nel primo caso, ci si propone di promuovere le pari opportunità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive in attuazione dell'art. 23 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il quale afferma il principio che la parità tra uomini e donne deve essere assicurata in tutti i campi. Nel secondo, è determinante la volontà di prevedere misure promozionali finalizzate ad assicurare un'effettiva partecipazione dei membri delle minoranze nazionali ai processi di decisione politica. Coerentemente con l'idea che la democrazia pluralistica sia un requisito necessario per la soluzione di ogni problema posto dalle minoranze nazionali²³.

L'obiettivo consiste nel realizzare un equilibrio tra il principio di maggioranza e di rappresentatività dei gruppi minoritari, evitando che la maggioranza determini una permanente esclusione delle minoranze dalla determinazione degli indirizzi politici: in tal modo queste ultime entrano a pieno titolo a far parte dell'*open market-place of ideas*.

E' interessante sotto questo profilo la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 2 marzo 1987 nella parte in cui, a proposito dell'ammissibilità di adottare differenti formule elettorali all'interno del singolo paese, sottolinea la necessità di porre in essere dei meccanismi elettorali tali da consentire agli elettori appartenenti a lingue

²³ S. WHEATLEY, «Minority Rights, Power Sharing and the Modern Democratic State», in P. CUMPER, S. WHETLEY (es.) *Minority Rights in the «New» Europe*, Martinus Nijhoff, Hague, 1999, pp. 199-216. In generale, sul rapporto tra sistemi elettorali e tutela delle minoranze: E. CECCHERINI, «Eguaglianza del voto e rappresentatività delle minoranze: recenti orientamenti giurisprudenziali negli Stati Uniti», *Quaderni. Cost.*, 1997, pp. 311-330; C. CASONATO, *Minoranze etniche e rappresentanza politica: i modelli statunitense e canadese*, Università di Trento, Trento, 1998; C. CASONATO, «Pluralismo etnico e rappresentanza politica: spunti per un'analisi comparata», *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1999, pp. 609-627; U. HAIDER-QUERCIA, *La rappresentanza elettorale delle minoranze nazionali in Europa*, Cedam, Padova, 2013.



minoritarie di esprimere la loro preferenza a candidati capaci di usare la lingua della propria regione, si da avere rappresentanti appartenenti alla propria minoranza.

Innanzitutto, la partecipazione politica delle minoranze linguistiche si manifesta tanto attraverso la presenza di partiti politici organizzati su base etnica e linguistica, quanto grazie a specifici accorgimenti introdotti nel procedimento elettorale.

L'atteggiamento dei sistemi costituzionali nei confronti di organizzazioni politiche di tipo etnico e linguistico appare assai variegato e non sono pochi gli ordinamenti che manifestano nei loro confronti preoccupazione o cautele: determinante è la peculiarità del contesto politico ed istituzionale di ciascun ordinamento.

A fianco di ordinamenti i cui partiti politici sono formati soprattutto su base etnica, linguistica o religiosa (ad esempio, in Nord Irlanda o nella Provincia di Bolzano), altri Stati ne vietano l'esistenza oppure manifestano un atteggiamento selettivo a danno di determinate minoranze.

In riferimento alla prima situazione si può ricordare che la Costituzione della Bulgaria (artt. 6 e 11) vieta di costituire partiti su base etnica o religiosa, determinando lo scioglimento di un partito macedone; in Grecia sono vietate associazioni turche e macedoni; in Estonia e Lettonia gli appartenenti alla minoranza russa non godono della cittadinanza e del diritto di voto e dell'elettorato passivo per importanti cariche elettive; in Turchia il problema si è posto con la minoranza curda e —in passato— con i partiti islamici.

In alcuni casi il divieto nei confronti di partiti a base etnica, linguistica o religiosa è indiretto, nel senso che viene giustificato con riferimento ai loro programmi o alle attività poste in essere: si pensi, ad esempio, ai partiti che non inserivano la laicità tra gli obiettivi politici in Turchia, a quelli che non riconoscevano Israele come «*Stato del popolo ebreo*» o non contenevano un'esplicita condanna del terrorismo in Spagna²⁴.

Si tratta, in genere, di divieti giustificati dall'esigenza di tutelare l'integrità dello Stato o di salvaguardare l'ordine costituzionale; tuttavia, in alcuni casi tali divieti sono stati considerati illegittimi sia dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, sia dai Tribunali nazionali, i quali hanno introdotto alcuni criteri limitativi: precisando, ad esempio, che le limitazioni al diritto di associazione politica debbono riferirsi non alle finalità, ma all'azione politica concreta, non ai programmi ed agli obiettivi ultimi, bensì agli strumenti usati. In altri termini, la perturbazione del carattere democratico dell'ordinamento non deve essere ricostruita in astratto, ma deve risultare da comportamenti concreti; lo scioglimento di

²⁴ I. DE OTTO, *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978; J. TAJADURA TEJADA, *Partidos políticos y Constitución*, Dykinson, Madrid, 2003; A. FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, *La ley de partidos políticos y derecho penal: una nueva perspectiva en la lucha contra el terrorismo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.



un partito non deve essere considerata tanto una misura preventiva, quanto un intervento a garanzia di un rischio grave ed imminente.

Altri ordinamenti, pur non vietando in assoluto l'esistenza di partiti a base linguistica, tengono un atteggiamento selettivo, escludendo la rappresentanza politica di determinate minoranze: tale selezione può considerarsi non discriminatoria solo se si fonda su criteri di legittimità e di proporzionalità. Ad esempio, la legislazione elettorale polacca, distinguendo ai fini della rappresentanza politica tra minoranze nazionali e minoranze etniche, esclude dai benefici elettorali queste ultime; mentre nel caso della Bosnia-Erzegovina si fa riferimento ai popoli «costitutivi», per cui vengono escluse altre minoranze presenti sul territorio.

Tuttavia, il principale strumento promozionale della rappresentanza politica delle minoranze linguistiche è rappresentato dalla presenza di formule elettorali di favore. Si tratta di misure promozionali che rispondono all'idea che le società e le comunità non possono più essere regolate soltanto dal principio di maggioranza, ma debbono saldare questo principio con il riconoscimento del pluralismo e dell'autonomia degli individui e dei gruppi sociali.

Tali tecniche di determinazione della formula elettorale, pur introducendo una deroga al principio generale dell'eguaglianza del voto, trovano fondamento sia nelle dichiarazioni di organismi internazionali e sovranazionali (come la Convenzione-quadro del Consiglio d'Europa) sia in testi costituzionali (basti considerare lo Statuto della Regione Trentino Alto Adige/*Südtirol*).

Inoltre, la presenza di norme di favore in materia elettorale è stata ritenuta da alcuni giudici costituzionali non lesiva del principio di eguaglianza del voto. Nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 2 marzo 1987 si sottolinea la necessità di porre in essere dei meccanismi tali da consentire agli elettori appartenenti a lingue minoritarie di esprimere la loro preferenza a candidati capaci di usare la lingua della propria regione, sì da avere rappresentanti appartenenti alla propria minoranza. In Slovenia il Tribunale costituzionale non ha ritenuto contraria alla Costituzione la norma che prevedeva la riserva di un seggio rispettivamente per la comunità italiana e ungherese nell'assemblea nazionale, sostenendo che la sua legittimazione derivasse dal rispetto di obblighi internazionali assunti con Italia e Ungheria (sentenza n. 2-12-1998).

Allo stesso tempo, in Italia, la Corte costituzionale, affrontando una questione relativa allo Statuto del Trentino Alto Adige/*Südtirol*, ha precisato che la scelta di un determinato sistema elettorale «risponde alla ritenuta necessità che il sistema elettorale renda possibile (...) 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» (sentenza n. 233 del 1994).

Assai diversificati risultano i meccanismi promozionali individuati nei diversi ordinamenti. Quelli maggiormente rilevanti sono:



a) la non applicabilità a determinate circoscrizioni delle c.d., «*clausole di sbarramento*». Ad esempio, nella Repubblica federale di Germania, la soglia generale del 5% non si applica nel *Land* tedesco dello *Schleswig-Holstein*, ove risiede una popolazione di lingua danese;

b) l'esistenza di formule elettorali diverse all'interno del paese. Si può richiamare, in proposito, l'esempio del Regno Unito che, in contesto maggioritario uninominale, prevede per l'elezione del Parlamento europeo nell'Irlanda del Nord un sistema proporzionale per assicurare la rappresentanza della minoranza cattolica;

c) la determinazione dei collegi elettorali secondo la tecnica del c.d. *gerrymandering*, come nel caso del Trentino Alto Adige/*Südtirol* in cui uno dei collegi elettorali per la Camera coincide con il territorio abitato dalla minoranza italiana nella Provincia di Bolzano;

d) Tuttavia, la soluzione maggiormente perseguita consiste nella riserva a favore di specifiche minoranze di un certo numero di seggi. In Slovenia le comunità etniche italiana e ungherese debbono eleggere un deputato ciascuno all'Assemblea nazionale (art. 5 e 64 Cost), l'art. 59 della Costituzione della Romania dispone che le minoranze nazionali abbiano almeno un seggio alla Camera e al Senato, a patto che la formazione politica raggiunga a livello nazionale almeno il 5% dei voti che sono normalmente necessari a un candidato per essere eletto²⁵. Infine, lo Statuto della Regione Trentino Alto Adige/*Südtirol* all'art. 48.3 riserva un seggio al territorio abitato dal gruppo linguistico «*latino-dolomitico di Fassa*».

V. LA RAPPRESENTANZA DELLE MINORANZE NELLA COMPOSIZIONE DEGLI ORGANI COSTITUZIONALI

In alcuni ordinamenti la pluralità linguistica conforma la stessa composizione degli organi costituzionali dello Stato. Vi sono, poi, sistemi costituzionali, in cui l'incidenza del pluralismo linguistico si riflette sull'intera impalcatura costituzionale: come nel caso della Svizzera, del Belgio e della Regione Trentino Alto Adige/*Südtirol*.

Con riferimento al potere legislativo, l'art. 43 della Costituzione Belga dispone che «i membri eletti di ciascuna Camera sono suddivisi in un gruppo linguistico francese e in un gruppo linguistico olandese, nel modo stabilito dalla legge. E' da notare come sia esclusa la partecipazione della comunità germanofona, che, tuttavia, trova una sua rappresentanza al Senato: infatti, l'art. 67 della carta costituzionale attribuisce ai rappresentanti

²⁵ Sulla disciplina elettorale nelle minoranze nell'Europa orientale, si veda: S. BARTOLE, «Partecipazione politica e tutela delle minoranze nell'esperienza delle nuove democrazie dell'Europa centro-orientale», in F. Lanchester (cur.), *La legislazione elettorale degli Stati dell'Europa centro-orientale*, Cedam, Padova, 1995, pp. 125-145.



della comunità di lingua tedesca la possibilità di designare uno dei 71 membri al Senato. Si sono anche modificati i criteri di composizione del Senato, i cui componenti in parte sono eletti direttamente dal corpo elettorale, in parte designati dalle tre Comunità in parte cooptati dai senatori nel rispetto delle distinzioni linguistiche.

A sua volta, lo Statuto della Regione Trentino-Alto Adige/ *Südtirol* introduce all'art. 30 un criterio di rotazione fra i soggetti appartenenti al gruppo linguistico italiano e tedesco, relativamente alle modalità di elezione del Presidente e dei Vicepresidenti del Consiglio regionale. Infatti, per i primi trenta mesi della legislatura (la cui durata complessiva è di cinque anni), il Presidente deve essere eletto tra i consiglieri appartenenti al gruppo linguistico italiano, mentre, per il periodo rimanente della legislatura, il Presidente deve essere scelto fra i membri del Consiglio di lingua tedesca; inoltre, i Vicepresidenti devono appartenere al gruppo linguistico diverso da quello del Presidente. Alla minoranza ladina, la Presidenza può spettare per un periodo solo qualora vi sia un accordo fra il gruppo italiano e tedesco.

Inoltre, in alcuni ordinamenti multietnici e plurilinguistici l'esigenza di assicurare un equilibrio nella rappresentanza istituzionale delle diverse comunità costituisce un principio generale di organizzazione. Si può richiamare il caso emblematico del Libano ove la Presidenza della Repubblica è riservata a un maronita, il Primo ministro deve essere un musulmano sunnita, mentre la Presidenza del Parlamento è riservata ai musulmani sciiti. A sua volta, la composizione dell'esecutivo nordirlandese è influenzata da un sistema politico diviso su base religiosa: infatti, è previsto un meccanismo per l'elezione congiunta del Primo Ministro e del Vice-Primo Ministro, in modo da favorire la ricerca di un accordo fra gli eletti del Partito Unionista e del Partito Nazionalista.

Con riferimento all'Europa, è significativa l'esperienza della Svizzera ove una regola giuridica —anche se di natura convenzionale— prevede che l'organo esecutivo federale sia composto in modo da assicurare una rappresentanza equilibrata fra i vari gruppi linguistici: i Cantoni tedeschi di Berna e Zurigo hanno un rappresentante ciascuno, un altro rappresentante è attribuito al cantone francese di Vaud, mentre altri due sono destinati a rappresentanti di lingua latina (francese o italiana). In tale ordinamento —a differenza che in Belgio— anche i gruppi minoritari sono tutelati²⁶.

Le differenze linguistiche e culturali sono riflesse nella composizione del Governo belga dal momento che l'art. 99 della Costituzione impone che il Consiglio dei Ministri, escludendo il Primo Ministro, comprenda un numero eguale di Ministri di lingua francese e olandese.

²⁶ S. GEROTTO, *Svizzera*, Mulino, Bologna, 2011; G. MALIVERNI, «Il federalismo svizzero», in A. Pace (cur.) *Quale dei tanti federalismi?*, Padova, 1997, pp. 113-142; A. REPOSO, *La revisione della Costituzione federale svizzera*, Giappichelli, Torino, 2000.



Infine, lo Statuto della Regione Trentino Alto Adige/*Südtirol*, all'art. 36, dispone che la composizione della Giunta regionale deve adeguarsi alla consistenza dei gruppi linguistici, mentre i vice Presidenti debbono appartenere uno al gruppo linguistico italiano, l'altro al gruppo linguistico tedesco. Egualmente, la Giunta provinciale di Bolzano deve adeguarsi alla consistenza dei gruppi linguistici che sono presenti in Consiglio. Inoltre, in deroga al principio della rappresentanza proporzionale, un componente della Giunta regionale deve appartenere al gruppo linguistico ladino.

Più limitate, ma non meno interessanti, sono le esperienze in cui il pluralismo etnico e linguistico influisce sulla composizione degli organi giurisdizionali, in particolare delle Corti supreme e dei Tribunali costituzionali.

Al di fuori dei confini europei, si può richiamare l'esempio del Canada, ove l'art. 6 del *Supreme Court Act* stabilisce che tre dei nove posti della Corte suprema siano riservati ai giudici francofoni provenienti dal Québec; inoltre, pur in assenza di una precisa disposizione legislativa, per convenzione costituzionale, altri tre giudici provengono dall'Ontario, due dalle Province Occidentali e uno da quelle atlantiche.

Per un altro verso, la Corte costituzionale della Bosnia-Erzegovina è composta di nove membri, di cui due eletti dall'assemblea legislativa rappresentativa della componente serba, quattro eletti dalla camera costituita dai bosniaci, mentre gli altri sono nominati dal Presidente della Corte europea dei diritti.

In Belgio, la legge dispone che i componenti della Corte di cassazione e della Corte di arbitraggio debbano essere equamente distribuiti fra giudici di lingua francese e olandese. In particolare, per quanto concerne il Consiglio superiore di giustizia va sottolineato che la Costituzione del Belgio prevede all'art. 152 che sia composto da un collegio di lingua francese e da uno di lingua olandese, ciascuno dei quali ha lo stesso numero di membri; per quanto concerne la rappresentanza della minoranza germanofona, è previsto che un membro del gruppo francese abbia conoscenza della lingua tedesca.

La posizione di apparente subalternità della comunità linguistica tedesca è stata ritenuta legittima dalla *Cour d'Arbitrage* la quale, nella sentenza n. 3 del 25 gennaio 2001, ha ritenuto che la ridotta presenza all'interno del Conseil di membri che comprendano il tedesco non configura una fattispecie discriminatoria, in quanto tutti i membri dell'ordine giudiziario possono comprendere il francese, avendo dovuto conseguire la laurea o il dottorato nella suddetta lingua. Con siffatta argomentazione la Corte ha giustificato il differente grado di tutela della minoranza tedesca, rispetto a quella francese e fiamminga, individuando nel bilinguismo la forma di tutela.

Assai diffusa è, infine, la previsione di organi rappresentativi del pluralismo linguistico di un determinato ordinamento: essi, di norma, svolgono compiti consultivi o propositivi nei confronti delle assemblee elettive ovvero dei Governi.

Nella Costituzione sudafricana, ad esempio, è prevista l'istituzione del *Council of Traditional Leaders*, il quale gode di poteri consultivi in virtù dei quali deve essere sentito



ogniquale un progetto di legge abbia per oggetto il diritto delle popolazioni locali, le tradizioni e i costumi delle comunità native. Inoltre, sempre nel continente africano e con gli stessi compiti, si può ricordare l'istituzione del *Traditional Council* in Namibia e la *House of Chiefs* in Ghana e in Botswana.

Nel continente europeo, organi rappresentativi delle minoranze etniche sono presenti in Lettonia (ove il Consiglio consultivo delle nazionalità svolge una funzione consultiva nel procedimento legislativo), in Bosnia-Erzegovina (ove è stato istituito un Consiglio per le minoranze nazionali, composto da almeno un rappresentante per ciascun gruppo minoritario), in Macedonia (ove il Parlamento elegge i membri del Comitato per le relazioni tra Comunità costituito da rappresentanti delle diverse minoranze nazionali). In Finlandia opera l'Assemblea popolare svedese, la quale è composta da 75 membri e può avanzare proposte o esprimere pareri relativamente ai provvedimenti del Governo finlandese, suscettibili di incidere sugli interessi della minoranza svedese. Una commissione dei rappresentanti delle minoranze è attiva in Slovacchia e una Assemblea dei popoli in Kazakistan.

Invece, in Estonia e Lituania opera un Commissario nazionale per i problemi inerenti alle questioni etniche e linguistiche con il compito di facilitare la comunicazione politica tra lo Stato e le minoranze nazionali.

Una sottolineatura particolare merita il caso dell'Irlanda del Nord ove, per meglio regolare la difficile coesistenza tra le due comunità, sono state istituite due apposite commissioni: la *Northern Ireland Human Rights Commission* con il compito di assicurare il mutuo rispetto per l'identità, il costume e la parità di trattamento fra le due comunità; mentre la seconda è l'*Equality Commission*, prevista per garantire il rispetto dell'eguale trattamento tra i due gruppi.

Per quanto concerne, da ultimo, il Belgio si può richiamare l'istituzione di una Commissione permanente «*de contrôle linguistique*», la quale svolge funzioni di controllo relative al rispetto della normativa linguistica. Tale Commissione è formata da membri indicati dai Consigli culturali delle tre diverse comunità: cinque per il gruppo linguistico francese e olandese e uno per il gruppo di lingua tedesca. La commissione si divide nella sezione francese e fiamminga, il membro di lingua tedesca prende parte ai lavori solo quando la controversia riguarda un comune di lingua tedesca.

Inoltre, sempre in Belgio, la legge ha istituito la Commissione nazionale permanente sul Patto culturale, la quale ha il compito di verificare che i decreti emanati dai Consigli culturali a tutela delle rispettive lingue non contengano norme discriminatorie basate su ragioni ideologiche e filosofiche. La Commissione è composta da 28 membri: di cui tredici rispettivamente per il gruppo linguistico francese e olandese e due per la comunità linguistica germanica.

TITLE

FORMS OF AUTONOMY OF LINGUISTIC GROUPS AND PARTICIPATION IN THE DECISION-MAKING PROCESS OF THE STATE

SUMMARY

I. THE PROTECTION OF MINORITY LANGUAGES IN THE EUROPEAN UNION. II. RIGHTS OF MINORITIES LANGUAGE: POSSIBLE RATINGS. III. IDENTITY LANGUAGE AS CRITERIA FOR REGIONALISATION STATE. IV. IDENTITY AS A LANGUAGE POLICY FOR THE FORMATION OF POLITICAL REPRESENTATION. V. REPRESENTATION OF MINORITIES IN THE COMPOSITION OF CONSTITUTIONAL.

KEY WORDS

Linguistic Minorities; Language rights; Constitutional.

ABSTRACT

The research deals with the matter of linguistic rights. There can be different subdivisions of such rights. However, the study accepts that classification which distinguishes between rights of non discrimination, promotional rights, derogatory rights as well as the political representation. Within this context, the research will firstly explore the fundamental characters of each category. Secondly, a special attention will be paid to the different tools used by the different legal orders to value the linguistic identity of a group of people, through an higher participation in the decision-making process of the State. In European context, the main experiences are classified between: a) experiences in which some forms of autonomy or self-government are recognized to localized groups in a specific part of territory; b) experiences in which specific mechanisms of political representation as well as specific discipline of electoral systems are provided for; c) experiences in which the presence of specific linguistic groups 'elective representatives is guaranteed within the constitutional bodies of the State. This paper analyses the position of the European Social Charter and the new developments in the case law of the European Committee of Social Rights from a complementary and pluralistic approach to the system of law sources with a view to finding the most favourable standard in the field of social rights. From this point of view, complementarity and pluralism are discussed both at European level (Council of Europe and European Union) and at the universal scope and other regional levels, without forgetting the synergy and impact of the Committee's decisions on the national context. In this sense, the emphasis is put on the need to clarify (vertically) the articulation between the national norm and case law on the one hand, and, on the other hand, between international norms and jurisprudences, by taking into consideration the above mentioned favor libertatis principle and, consequently, making the international standard eventually prevail over national standard through a proper control of conventionality exercised by national jurisdictions. Similarly, the pro personae principle should guide (horizontally) the articulation of international standards on social rights. In any case, the paper concludes that the real optimisation of social rights requires clarifying that if the recognition of rights is meaningless without the existence of guarantees, the value of the latter ultimately depends on the positive will by stakeholders to implement them.

Fecha de recepción: 15/09/2015

Fecha de aceptación: 02/10/2015