



- ◆ Trabajo realizado por el equipo de la Biblioteca Digital de la Fundación Universitaria San Pablo-CEU
- ◆ Me comprometo a utilizar esta copia privada sin finalidad lucrativa, para fines de investigación y docencia, de acuerdo con el art. 37 del T.R.L.P.I. (Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual del 12 abril 1996)

**LA PROBLEMÁTICA DEL
MULTICULTURALISMO EN LA
UNIÓN EUROPEA**

GIANCARLO ROLLA
*Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad de Génova*

SOMMARIO: 1. Identità europea e principio multicultural. - 2. L'art. 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. - 3. La portata normativa dell'art. 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. - 4. Le minoranze riconosciute dall'ordinamento comunitario. - 5. Il ruolo degli ordinamenti nazionali nel riconoscimento delle diversità culturali, religiose e linguistiche. - 6. Riconoscimento delle differenze culturali e valorizzazione del principio di autonomia.

1. IDENTITÀ EUROPEA E PRINCIPIO MULTICULTURALE

Isocrate, il famoso pensatore greco, paragonava con una suggestiva immagine la Costituzione all' «anima della città», al cemento ideale che plasma la società e realizza un rapporto armonico tra cittadini ed istituzioni. Una volta affermatesi una nozione di Costituzione come norma giuridica e del diritto costituzionale quale scienza giuridica positiva¹, non viene, tuttavia, meno una sua dimensione sostanziale, nel senso che tale fonte produce quelle norme che esprimono sul piano giuridico i valori, i principi e le regole nei quali i consociati si riconoscono: in altri termini, i documenti costituzionali debbono formalizzare i contenuti ideali del patto che, per un verso, unisce i cittadini e, per un altro verso, riconduce ad unità le differenti articolazioni territoriali dello Stato. Com'è stato autorevolmente affermato, «la Constitución no es solo un texto jurídico o una obra normativa reguladora, sino que también es expresión de una situación de desarrollo cultural, medio de autorrepresentación cultural del pueblo, reflejo de su herencia cultural y fundamento de sus esperanzas»².

In tale contesto, si può apprezzare la funzione dei preamboli costituzionali —il più rilevante de quali è, senza dubbio, il Preambolo inserito nella Costituzione francese, il quale si ricollega ai valori costituzionali che avevano animato la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789—³ ovvero l'inserimento nel testo della Costituzione di disposizioni finalizzate ad individuare i principi e gli obiettivi che qualificano un ordinamento costituzionale. Si possono, in

¹ Si veda sul punto il fondamentale lavoro di: E. GARCIA DE ENTERRIA, *La Constitución como norma y el Tribunal constitucional*, Madrid, 1985. In merito all'affermazione del diritto costituzionale come scienza giuridica, sia consentito richiamare: G. ROLLA, *L'organizzazione costituzionale dello Stato*, Milano, 2002, 11 ss; IDEM, *Indirizzo politico e Tribunale costituzionale in Spagna*, Napoli, 1986, 1 ss.

² Cfr., P. HABERLE, *La Constitución «en el contexto»*, Anuario iberoamericano de justicia constitucional, Madrid, 2003, 226.

³ Vedi: J. TAJADURA TEJADA, *El preámbulo constitucional*, Granada, 1997.

merito, richiamare l'art. 20 della Costituzione tedesca (La República federal de Alemania es un Estado federal democrático y social), l'art. 1 della Costituzione spagnola (España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político), l'art. 1 della Costituzione portoghese (Portugal es una República soberana, basada en la dignidad de la persona humana y en la voluntad popular y empeñada en la construcción de una sociedad libre, justa y solidaria), l'art. 1 della Costituzione italiana (L'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro).

Appare, quindi, comprensibile che nella proposta di approvazione di Trattato istitutivo di una Costituzione europea siano previsti sia un preambolo, sia due articoli dedicati rispettivamente ai valori ed agli obiettivi dell'Unione. Il primo, richiamandosi alle eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa, esprime la volontà dell'Europa di essere un continente aperto alla cultura, al sapere ed al progresso sociale, che desidera approfondire il carattere democratico e trasparente della vita pubblica ed operare a favore della pace, della giustizia e della solidarietà nel mondo.

L'art. 2 della Costituzione per l'Europa, a sua volta, afferma che l'Unione si fonda sui valori della dignità, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello stato di diritto e del rispetto dei diritti umani. Mentre, l'art. 3 prevede — tra l'altro — sia un'apertura internazionale ispirata ai valori della pace, della sicurezza, dello sviluppo sostenibile, sia un'adesione ai principi propri dello stato sociale: si propone, per un verso, di combattere l'esclusione sociale e le discriminazioni e di promuovere la giustizia sociale e la solidarietà tra le generazioni, e, per un altro verso, di vigilare alla salvaguardia ed allo sviluppo del patrimonio culturale europeo, rispettando la ricchezza delle sue diversità culturali e linguistiche.

Le disposizioni che abbiamo richiamato esprimono l'intento di creare una base di diritti comuni per tutti gli europei, ma si premurano — nel contempo — di evitare che sia posta in ombra la ricchezza multiculturale dei suoi abitanti. In particolare, si ispirano ad un'idea universalistica di cittadinanza, con l'obiettivo di estendere il fenomeno della globalizzazione dall'economia alle strutture costituzionali, dai mercati finanziari al settore dei diritti fondamentali della persona: come se anche questi ultimi possano rappresentare una ideale moneta unica, avente valore legale nella gran parte degli ordinamenti.

Sotto questo profilo, la Costituzione per l'Europa si inserisce a pieno titolo nel solco del costituzionalismo liberale, che storicamente ha posto al centro del sistema il riconoscimento e la garanzia di diritti riconducibili alla tutela ed alla

promozione della persona umana⁴. E' noto, infatti, il nesso inscindibile che lega, nella cultura europea, lo Stato di diritto ai diritti fondamentali della persona, concorrendo a definire la fisionomia dei moderni ordinamenti democratici.

Tuttavia, nel medesimo tempo, non si possono offuscare le molte, profonde novità che hanno influito sulla concezione dei diritti della persona, introducendo un valore aggiuntorappresentato, a nostro avviso, dall'evoluzione e dall'arricchimento che ha interessato il principio personalistico, in connessione con il consolidamento delle forme di Stato sociale, prima, e con il loro confluire nelle forme dello Stato democratico di diritto, in seguito.

Se le carte costituzionali dello Stato liberale di diritto presupponevano una società basata su cittadini astrattamente eguali e disciplinavano prevalentemente gli istituti rivolti ad assicurare la libertà degli individui (con particolare riferimento all'*habeas corpus*, alla libertà di movimento e di commercio, alla proprietà privata), il costituzionalismo proprio dello Stato sociale ha — invece — favorito il passaggio ad una visione sociale della persona umana: gli individui diventano uomini e donne nella loro qualità di persone concrete.

Tale evoluzione è passata attraverso diversi stadi. In un primo momento, i diritti connessi al principio di libertà si sono collegati al principio di eguaglianza: ai diritti civili si affiancano i diritti sociali e politici. In seguito, il principio di eguaglianza è considerato sia nel suo profilo formale (tutti sono eguali dinanzi alla legge), sia nella sua dimensione sostanziale (che, prendendo atto delle discriminazioni reali esistenti nella società, impegna i pubblici poteri ad intervenire per rimuovere gli ostacoli che impediscono l'effettiva eguaglianza tra le persone): in modo da offrire una base costituzionale alle politiche sociali ed alle azioni positive. Infine, gli ordinamenti contemporanei stanno prendendo coscienza del fatto che le società non sono omogenee non soltanto per ragioni economiche, sociali o politiche, ma anche in quanto divengono sempre più multietniche e multiculturali: da ciò l'emergere di una particolare attenzione per il riconoscimento delle differenze.

Se è indubbio che l'umanità sia attratta dall'idea che tutte le persone sono nate eguali, è però indiscutibilmente vero che la realtà sociale induca ad enfatizzare le differenze. Se le differenze che si collegano a fenomeni di

⁴ In proposito, diviene spontaneo il richiamo all'art. 16 della Dichiarazione francese dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, la quale, dopo aver individuato nella conservazione dei diritti naturali ed imprescrittibili dell'uomo il compito primario di ogni associazione politica, afferma che « ogni società nella quale la garanzia dei diritti non è assicurata non ha Costituzione ».

discriminazione storica e sociale ovvero a particolari condizioni di vulnerabilità di determinate categorie di individui debbono essere contrastate in quanto si traducono in fattori di discriminazione, quelle —per contro— che sono parte integrante dello sviluppo della personalità individuale o contribuiscono a definire l'identità di un gruppo debbono essere considerate positivamente e favorite. Infatti, assumendo come punto di riferimento il valore positivo delle differenze, si può ritenere che esse sono inerenti alla persona tanto nella sua dimensione intima, che in quella collettiva —come ci ricorda, tra l'altro, l'art. 2 della Costituzione italiana secondo il quale «la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità»—⁵.

Esiste, inoltre, un rapporto diretto tra riconoscimento delle diversità culturali e principio di dignità che, come è stato significativamente affermato, rappresenta «il valore fondante il riconoscimento delle diversità... leggendo in essa la libertà di costruire la dimensione culturale nella quale identificarsi ed essere identificati»⁶. Infatti, la dignità umana possiede non soltanto un profilo individuale (il diritto del singolo a veder rispettata ed a tutelare la propria reputazione, il proprio «buon nome»), ma anche uno di relazione, che presuppone l'esistenza o il formarsi di una coscienza sociale orientata a non trasformare le inevitabili differenziazioni sociali in fattori di esclusione o in cause di discriminazione. In altre parole, tale diritto, per essere effettivo, postula che non solo l'ordinamento, ma anche il contesto sociale preveda relazioni ispirate ad un naturale dovere di reciproco rispetto.

Pertanto, il riconoscimento dell'eguale dignità di ogni persona presuppone una visione dei rapporti sociali fondata sulla tolleranza, sul rispetto delle regole di convivenza, sull'accettazione del principio multiculturalista. Di conseguenza, tale valore si riferisce non solo ai singoli, ma anche al gruppo sociale ed etnico

⁵ Per riferimenti dottrinali più ampi in tema di non inconciliabilità tra principio di eguaglianza e tutela delle differenze si veda: A. FACCHI, *I diritti nell'Europa multiculturalista*, Bari, 2001, 51 ss.

⁶ Cfr., C. PICCOCCHI, *L'identità culturale e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, (R. TONIATTI a cura di), Diritto, diritti, giurisdizione, Padova, 2002, 140. Per una riflessione generale sul significato che la dignità umana riveste negli ordinamenti costituzionali contemporanei: P. HABERLE, *Cultura dei diritti e diritti della cultura nello spazio costituzionale europeo*, Milano, 2003; G. ROLLA, *El valor normativo del principio de la dignidad humana*, Anuario iberoamericano de justicia constitucional, Madrid, 2000, 463 ss; IDEM, *Il principio della dignità umana. Dall'art. 10 della Costituzione spagnola al nuovo costituzionalismo iberamericano*, (F. FERNANDEZ SEGADO a cura di) *The Spanish Constitution in the european Constitutional Context*, Madrid, 2003, 1459 ss.

cui gli individui appartengono: riprendendo le parole del Tribunale Costituzionale spagnolo, si può affermare che «el sentimiento de la propia dignidad resulta, sin duda, lesionado cuando se ofende o desprecia genéricamente a todo un pueblo o raza»⁷.

La codificazione costituzionale del diritto all'identità culturale è particolarmente presente sia negli ordinamenti costituzionali nati dalla crisi del colonialismo o esposti a nuove forme di colonialismo politico e culturale; sia colà ove vivono particolari gruppi etnici originari, cui una Costituzione democratica non può non riconoscere —nel rispetto della storia— particolari condizioni di garanzia⁸. Ma, al momento, il consolidamento di processi sociali quali la globalizzazione e l'intensificazione dei movimenti migratori fa sì che i diritti legati all'identità culturale dei gruppi possano difficilmente essere esclusi dal novero dei diritti fondamentali della persona.

Di conseguenza, l'Unione europea - nel mentre appare 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) ad una di natura costituzionale - non poteva non considerare tanto le sue innumerevoli radici culturali, quanto l'apporto che continuamente proviene da altre e nuove culture. Le quali alimentano una concezione della cittadinanza europea che si fonda non tanto su basi pregiudiziali —quali la nazione o l'etnia— quanto sulla condivisione da parte dei consociati di comuni valori civici⁹: per cui il legame tra le comunità e l'ordinamento assume una dimensione volontaristica piuttosto che naturalistica, è determinata —utilizzando l'espressione di un giurista spagnolo— più da una sorta di «patriotismo constitucional» che dalla mera appartenenza a una comunità «de origen y destino»¹⁰.

⁷ Si veda: STC 214/91.

⁸ Si veda: E. CECCHERINI, *Diritti individuali v. diritti comunitari*, (G. ROLLA, a cura di), Lo sviluppo dei diritti fondamentali in Canada. Tra universalità e diversità culturale., Milano, 2000, 163 ss.

⁹ Cfr., S. BARTOLE, *La cittadinanza e l'identità europea*, Quaderni costituzionali, 2000, 40; IDEM, *La «cittadinanza» e l'identità europea*, La Costituzione europea, Padova, 2000, 445. Più in generale, sulla nozione di cittadinanza europea: V. LIPPOLIS, *La cittadinanza europea*, Bologna, 1994; J. WEILER, *La cittadinanza europea*, (BEUTLER-BIEBER-PIPKORN-STREIL-WEILER) *L'unione europea*, Bologna, 1998, 669 ss; J. M. RODRIGUEZ BARRIGON, *La ciudadanía de la Unión Europea*, Madrid, 2002; M. D. BLAZQUEZ PEINADO, *La ciudadanía de la Unión*, Valencia, 1998; M. FRAILE ORTIZ, *El significado de la ciudadanía europea*, Madrid, 2003.

¹⁰ J. J. SOLOZABAL ECHAVARRIA, *Los derechos colectivos desde la perspectiva constitucional española*, in Cuadernos de Derecho Público, 2001, 96.

La costituzionalizzazione dell'ordinamento comunitario non può, quindi disconoscere il suo intrinseco pluralismo culturale¹¹. Se è vero che proprio dall'unione di popolazioni, lingue, religioni e tradizioni diverse è nato il patrimonio culturale del vecchio continente, a livello giuridico, scientifico, filosofico, letterario, artistico, possono non risultare utopistiche le parole di chi riteneva che l'Europa rappresenti «l'accordo prezioso e difficile in cui le dissonanze concorrono, senza dissolversi»¹². Se tale obiettivo si potrà realizzare, la realtà dell'Unione europea rappresenterà un esempio di «globalizzazione virtuosa», in cui l'armonizzazione prevale sulle tentazioni di omogeneizzazione e di omologazione: secondo un processo di osmosi in base al quale le minoranze debbono accettare di essere parte di una realtà più ampia, mentre le maggioranze debbono rinunciare a pensare che la loro sia la volontà generale.

2. L'ART. 22 DELLA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA

Attualmente si sta assistendo a fenomeni divaricanti, ma egualmente pericolosi: da un lato, si rafforzano spinte centrifughe e separatiste; dall'altro lato, si abbassano i livelli di tolleranza e si alimentano tentazioni di omologazione culturale. In entrambe le fattispecie, gli ordinamenti si trovano innanzi al problema di come combinare la garanzia, la valorizzazione delle identità culturali con la salvaguardia di valori comuni e di principi unitari.

Gli Stati, di fronte al problema di tutelare i diritti delle identità culturali autoctone si ispirano, in genere, a due strategie distinte: l'una si propone di rafforzare le diversità e le differenziazioni; l'altra ha come obiettivo quella di includere le diversità in un'ottica di integrazione.

Nel primo caso si predispongono degli strumenti istituzionali finalizzati a rafforzare e conferire visibilità alle differenti identità; nel secondo, invece, si preferisce perseguire politiche ispirate al principio delle azioni positive. Le politiche rivolte all'integrazione —sia sociale, che etnica e culturale— trovano il loro fondamento originario nei principi egualitari che hanno caratterizzato lo sviluppo del costituzionalismo. Esse, pur riconoscendo il pluralismo sociale,

esprimono un modello basato sull'eguaglianza formale, sull'individuo, sull'astrazione di qualsiasi differenza fondata sull'appartenenza ad un gruppo: ciò in quanto appaiono preoccupate di evitare che le differenze diventino causa di discriminazione, piuttosto che di valorizzazione delle specificità. Alla base di questo atteggiamento 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.

Inizialmente, anche l'Unione europea ha inserito la tutela delle identità culturali minoritarie all'interno del principio di eguaglianza e del divieto di discriminazione. Ad esempio, l'art. 13 del Trattato istitutivo, autorizzando il Consiglio —sia pure con deliberazione all'unanimità— a prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sulla razza, l'origine etnica o la religione, individua in tali elementi fattori di discriminazione a cui si possono contrapporre azioni positive; nella medesima prospettiva si pone la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il cui art. 14 —con una formulazione sostanzialmente identica a quella contenuta nelle carte costituzionali italiana, francese e tedesca— vieta ogni discriminazione fondata, tra l'altro, sulla razza, la lingua, la religione, l'appartenenza ad una minoranza nazionale. Siffatti precedenti, d'altra parte, trovano una conferma nell'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la quale vieta qualsiasi forma di discriminazione fondata sulla razza, il colore della pelle, l'origine etnica, la lingua, la religione, l'appartenenza ad una minoranza nazionale.

Nei confronti di siffatto contesto, il necessario rispetto delle diversità culturali, religiose e linguistiche sancito dall'art. 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea introduce un elemento di discontinuità. In questo caso, la tutela delle differenze si pone su di un piano diverso rispetto alle precedenti: mentre la tutela del principio di eguaglianza —sia formale (divieto di discriminazione) che sostanziale (impegno a rimuovere le disuguaglianze)— appare coerente con l'esigenza di costituire un sistema comunitario fondato su un unico mercato interno e su un unico *status* di cittadinanza, il rispetto delle diversità risponde, invece, all'esigenza pluralistica di salvaguardare le differenze che qualificano determinati gruppi minoritari, riconoscendole come parte del patrimonio storico e culturale del continente europeo.

Come è stato opportunamente ricordato, la formula finale dell'art. 22 si segnala in quanto l'espressione utilizzata —l'Unione rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica— si differenzia concettualmente dalla proposta iniziale che si richiamava al principio di parità e di eguaglianza: il *ché* avrebbe

¹¹ Cfr., R. TONIATTI, *Los derechos del pluralismo cultural en la nueva Europa*, *Revista vasca de administración pública*, 2000, 17 ss.

¹² Così: K. MANN, *La svolta*, Milano, 1962, 180.

determinato un mero rafforzamento del principio di non discriminazione, non già un precetto nuovo¹³.

Nella disposizione dell'art. 22 della Carta sono sinteticamente confluiti alcuni orientamenti generali presenti nella normativa internazionale, che intendono sia tutelare alcuni gruppi minoritari al fine di scongiurare il rischio della loro sparizione, sia impegnare gli Stati aderenti ad evitare politiche di assimilazione culturale. Basti considerare, a titolo di esempio, la Dichiarazione dei diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali o etniche, religiose o linguistiche, approvata dalla Assemblea generale dell'ONU il 18 dicembre 1992, che si propone di individuare alcuni standard essenziali che debbono qualificare la normativa a favore dei gruppi minoritari¹⁴; oppure l'art. 27 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 19 dicembre 1966, il quale riconosce il diritto delle persone appartenenti a minoranze etniche, religiose o linguistiche a valorizzare la loro religione, a praticare una propria vita culturale e ad utilizzare la propria lingua¹⁵.

In ambito più propriamente europeo, poi, non si può non ricordare 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 coufficiali 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—; la Carta sulla sicurezza europea approvata ad Istanbul nel 1999, ove si afferma che «la identidad étnica, cultural, lingüística y religiosa de la minorías nacionales será protegida y que las personas pertenecientes a minorías nacionales tienen el

¹³ La differenza tra le due formulazioni è richiamata da: L. ROSSI, *Uguaglianza-cittadinanza*, (L. ROSSI a cura di) Carta dei diritti fondamentali e costituzione dell'Unione europea, Milano, 2002, 115.

¹⁴ Ad esempio, per quanto concerne, il diritto all'uso della propria lingua deve essere assicurata: l'esistenza di un'identità linguistica; la possibilità per i componenti di una minoranza di utilizzare senza discriminazioni la propria lingua, sia nelle relazioni private che pubbliche; l'attuazione di misure di favore finalizzate a conoscere la lingua materna ed a sviluppare le proprie tradizioni e le caratteristiche della propria cultura.

¹⁵ Tale prescrizione di natura internazionale è stata comunemente interpretata nel duplice senso di vincolare, da un lato, gli Stati ad intraprendere azioni positive per rafforzare l'identità dei gruppi minoritari e di riconoscere, dall'altro lato, ai singoli appartenenti ad un gruppo il diritto a praticare la propria vita culturale all'interno del proprio gruppo minoritario.

derecho de expresarse libremente, de conservar y desarrollar su identidad sin discriminación alguna»; la Convenzione —quadro per la protezione delle minoranze nazionali adottata dal Consiglio d'Europa nel 1994 che affida agli Stati aderenti il compito di dare attuazione, secondo il principio di buona fede, a misure adeguate a promuovere la piena ed effettiva eguaglianza tra le persone appartenenti alle minoranze nazionali e quelle appartenenti alla comunità maggioritaria¹⁶.

L'inserimento nel testo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea dell'art. 22 era stato, del resto, sollecitato da una risoluzione del Parlamento europeo del 16 marzo 2000, la quale sottolineava l'importanza per l'Unione e per i suoi Stati membri di tutelare la diversità delle lingue e delle culture d'Europa: anche nella considerazione che siffatto riconoscimento rappresentava lo sviluppo di alcuni orientamenti già presenti nella normativa europea, quali gli art. 151.1¹⁷ e 151.4 del Trattato¹⁸.

La costituzionalizzazione del principio di differenziazione è, tuttavia, avvenuta attraverso una formulazione linguistica abbastanza debole, qualora si consideri che si utilizza il verbo «rispettare» al posto di forme verbali più impegnative¹⁹.

Ed, in effetti, la comparazione con altre disposizioni presenti tanto nella Carta, quanto nelle Costituzioni nazionali pare giocare a sfavore del testo dell'art. 22. Per un verso, si può far notare che negli altri articoli che fanno parte del Capo III, intitolato all'Uguaglianza, si qualifica espressamente l'oggetto della tutela come diritto²⁰, o si richiama la doverosità delle forme di garanzia²¹,

¹⁶ In dottrina si veda: AA.VV., *La tutela giuridica delle minoranze*, Padova, 1998; R. TONIATTI, *Los derechos del pluralismo cultural en la nueva Europa*, Revista vasca de administración pública, 2000, n. 58, 17ss; V. PIERGIGLI, *Lingue minoritarie e identità culturali*, Milano, 2001; I. BOKATOLA OMANGA, *L'Organisation des Nations Unies et la protection des minorités*, Bruxelles, 1992; F. CAPOTORTI, *The protection of minorities under multilateral agreements on human rights*, Italian Yearbook of International Law, 1976; E. PALICI DI SUNI, *Intorno alle minoranze*, Torino, 2002, 165ss; Sulla tutela internazionale delle minoranze: T. MODEEN, *The International protection of national minorities in Europe*, Abo, 1969.

¹⁷ La Comunità contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune.

¹⁸ La Comunità tiene conto degli aspetti culturali nell'azione che svolge a norma di altre disposizioni del presente trattato, in particolare ai fini di rispettare e promuovere la diversità delle sue culture.

¹⁹ Tale rilievo è presente, ad esempio, in R. BIFULCO-M. CARTABIA-A. CELOTTO, *L'Europa dei diritti*, Bologna, 2001, 177.

²⁰ Ad esempio, l'art. 24 (diritti del bambino), l'art. 25 (diritti degli anziani), l'art. 26 (diritto dei disabili).

oppure si introducono espressioni rafforzative particolarmente pregnanti²². Per un altro verso, decisamente più incisive sono le previsioni contenute nelle carte costituzionali di alcuni Stati aderenti all'Unione europea: come nel caso dell'Austria che salvaguardia «los derechos concedidos por la legislación federal a las minorías lingüísticas» (art. 8), della Spagna che considera «la riqueza de las distintas modalidades linuísticas de España un patrimonio cultural que serojeto de especial respeto y protección (art. 3), della Finlandia, la quale impone allo Stato di farsi carico delle necessità culturali e sociali degli abitanti di lingua finnica o svedese, nonché riconosce ai lapponi, ai gitani e agli altri gruppi 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 —anche se, in genere, non supportate da un'efficace legislazione di sostegno— si rinvencono anche in alcuni degli ordinamenti di nuova adesione all'Unione europea: dall'art. 6 della Costituzione romena, che garantisce il diritto all'identità delle persone appartenenti a gruppi etnici, culturali, linguistici e religiosi, all'art. 49 della Costituzione estone, il quale riconosce il diritto di ciascuno a preservare la propria identità nazionale; all'art. 114 della Costituzione lituana, che riconosce agli appartenenti a minoranze etniche il diritto a preservare e sviluppare la propria lingua, e la propria identità culturale ed etnica.

Un tentativo non fortunato di rafforzare il principio costituzionale di tutela delle identità culturali di determinati gruppi minoritari fu compiuto, durante i lavori preparatori della Costituzione per l'Europa, con la presentazione di alcuni emendamenti che intendevano inserire tra i valori dell'Unione codificati nell'art. 2 anche il rispetto delle minoranze nazionali ed etniche²³, ovvero il riconoscimento dei diritti delle minoranze²⁴: proposte motivate dalla considerazione che l'esigenza di garantire i diritti delle minoranze era ormai parte integrante dell'*aquis* comunitario. D'altra parte, il successivo art. 3 del

²¹ Secondo l'art. 23 la parità tra uomini e donne deve essere assicurata in tutti i campi.

²² Tutte le persone sono eguali davanti alla legge (art. 20); è vietata qualsiasi forma di discriminazione (art. 21).

²³ In tal senso andava l'emendamento proposto da Mr. Jens-Peter Bonde.

²⁴ In tal senso andavano gli emendamenti proposti da Mr Péter Balázs, Mr József Szájer, Mr Pál Vastagh, Mr Hannes Farnleitner, Mr Alain Lamassoure, Mr Jens-Peter Bonde, Mr Kimmo Kiljunen Mr Evripidis S. Styliandis, Mr Péter.

Gottfried, Mr István Szent-Iványi, Mr António Nazaré Pereira, Mr Jürgen Meyer.

Progetto di Trattato individua tra gli obiettivi dell'Unione il rispetto della ricchezza della sua diversità culturale e linguistica, nonché la salvaguardia e lo sviluppo del patrimonio culturale europeo²⁵.

Appare, invece, coerente con la volontà di garantire il carattere multiculturale dell'Unione europea la decisione di non inserire tra i valori di cui all'art. 2 alcun riferimento alle radici religiose, dal momento che tale previsione non soltanto avrebbe diminuito la laicità delle istituzioni comunitarie e reso ulteriormente problematico l'allargamento ad altri Stati, ma soprattutto avrebbe prodotto un effetto discriminatorio nei confronti delle molte minoranze che fanno parte — come recita l'art. 3 del Progetto di Trattato— del patrimonio culturale europeo.

Nonostante tali limiti, la previsione dell'art. 22 appare significativa, anche se non vanno sottovalutate le difficoltà che l'Unione europea incontrerà nell'assicurare effettività a tale criterio orientatore le politiche comunitarie e nazionali.

Alcune resistenze derivano dalla difficoltà di circoscrivere e definire in termini giuridici i gruppi legittimati ad invocare le azioni positive e le garanzie ricomprese nella formulazione dell'art. 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea²⁶; altre sono riconducibili al timore che tale garanzia possa incrinare la universalità di determinati diritti fondamentali, ovvero il principio di eguaglianza. Così come non va disconosciuto che la garanzia dell'identità culturale di determinati gruppi pone dei rilevanti problemi inerenti alla determinazione delle concrete politiche istituzionali da perseguire per governare società sempre più multietniche e multiculturali: ciò in quanto entrambe le fondamentali strategie perseguite a livello nazionale - identificabili nel *meltingpot* (che persegue l'obiettivo di includere le diversità in un'ottica di integrazione) e nel «mosaico etnico» (che si propone di rafforzare le diversità e le differenziazioni) presentano delle criticità e delle controindicazioni²⁷.

²⁵ Formulazione che appare in consonanza con l'art. 27 della Carta canadese dei diritti e delle libertà, che parla di «*preservation and enhancement of the multicultural heritage of Canadians*».

²⁶ Circa l'individuazione dei gruppi minoritari destinatari della tutela di cui all'art. 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, si veda, *infra*, al paragrafo 4.

²⁷ La valorizzazione delle differenze può alimentare la conflittualità, allentando il tessuto connettivo unitario; inoltre, un'applicazione rigida del multiculturalismo trascura il fatto che le società e le culture sono dinamiche e, quindi, sottoposte a mutamenti: non sono impermeabili, ma si influenzano reciprocamente. A sua volta, la scommessa dell'integrazione potrebbe favorire una omogeneizzazione forzata da parte del gruppo che si è affermato come dominante; mentre l'utilizzazione di formule apparentemente egualitarie potrebbe, nella realtà, condurre ad esiti sostanzialmente discriminatori.

Ma soprattutto appare problematico conferire effettività ad un principio — prevalentemente elaborato dalle discipline filosofiche e sociologiche—²⁸ che, costituzionalizzando il carattere strutturalmente disomogeneo delle società, impone ai giuristi ed ai politici di ricercare nuovi strumenti di regolazione, necessariamente diversi da quelli propri delle società omogenee elaborati dal costituzionalismo liberale. Non si tratta soltanto di contemperare il riconoscimento di diritti collettivi —*group rights*— con l'affermazione dei tradizionali diritti liberali orientati a proteggere le scelte individuali²⁹; ma anche di considerare - come è stato efficacemente sottolineato- che le società e le comunità non possono più essere regolate soltanto dal principio di maggioranza, ma possono risolvere armonicamente i propri conflitti soltanto se sanno saldare questo principio con la cultura della tolleranza ed il riconoscimento del pluralismo e dell'autonomia degli individui e dei gruppi sociali³⁰.

Si tratta di un impegno non indifferente qualora si consideri che il valore della tolleranza fatica ad affermarsi: non potendosi dimenticare che proprio l'intolleranza ha segnato —anche in tempi recenti— profondamente la storia e l'anima dell'Europa, rappresentando l'atteggiamento prevalente nel campo religioso, della differenziazione razziale, dell'ideologia politica. Basti considerare che il divieto di assumere la razza, la lingua e la religione quali fattori di discriminazione è presente con funzione polemica nelle Costituzioni europee approvate al termine del secondo conflitto mondiale che ha sanzionato la fine

²⁸ Si veda: N. TORBISCO, *Il dibattito sui diritti collettivi delle minoranze culturali. Un adeguamento delle premesse teoriche*, Rivista diritto pubblico comparato ed europeo, 2001, 117 ss;

In generale, sulla nozione di multiculturalismo: W. KYMLICA, *Multicultural citizenship*, Oxford, 1995; S. LUKES (a cura di), *Multicultural questions*, Oxford, 1999; C. TAYLOR, *Multiculturalismo. La politica del riconoscimento*, Milano, 1993; F. CRESPI - R. SEGATORI, *Multiculturalismo e democrazia*, Roma, 1996; A. E. GALEOTTI, *Multiculturalismo. Filosofia politica e conflitto identitario*, Napoli, 1999.

Vedi anche: M. CARBONELL, *La Constitución en serio. Multiculturalismo, igualdad y derechos sociales* Mexico, 2001; E. VITALE (a cura di), *Diritti umani e diritti delle minoranze*, Torino, 2000; L. MANCINI, *Società multiculturale e diritto*, Bologna, 2000; A. FACCHI, *I diritti nell'Europa multiculturale*, Bari, 2001.

²⁹ Si veda: P. COMANDUCCI, *Diritti umani e minoranze: un approccio analitico e neo-illuminista*, Ragion pratica, 1994, 45 ss. In merito si veda anche: G. ROLLA, *I diritti fondamentali nel costituzionalismo contemporaneo: spunti critici*, in (G. ROLLA a cura di), *Tecniche di garanzia dei diritti fondamentali*, Torino, 2001, 13 ss.

³⁰ Cfr., A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, Torino, 1993. Vedi anche: L. PRIETO (a cura di), *Tolerancia y minorías. Problemas jurídicos y políticos*, Cuenca, 1996; J. A. MARTINES MUNOZ, *Multiculturalismo y estados personales*, Anuario de derechos humanos, 2001, 779 ss.

del fascismo e del nazismo³¹, nelle Costituzioni mediterranee nate sulla crisi dei regimi autoritari³², nelle Costituzioni dei Paesi che si sono dati nuovi ordinamenti di ispirazione democratica in seguito al crollo dei regimi comunisti³³.

3. LA PORTATA NORMATIVA DELL'ART. 22 DELLA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA

Tra i commentatori della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea non sono mancate —come si è anticipato— critiche alla formulazione dell'art. 22, evidenziandone il limitato valore precettivo³⁴. A nostro avviso, tuttavia, le posizioni svalutative presentano il limite di non approfondire le molteplici direzioni lungo le quali si può attribuire a tale disposizione una portata direttamente normativa, piuttosto che una generica dichiarazione di principio, di natura prettamente programmatica.

Non pare corretto considerare il testo dell'art. 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea una ripetizione —linguisticamente aggiornata— di quanto già contenuto negli artt. 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali o nell'art. 13 del Trattato istitutivo. Né lo stesso può essere considerato meramente rafforzativo del principio di non discriminazione codificato nell'art. 21 della medesima Carta —in base al quale è vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, tra l'altro, sulla razza, il colore della pelle, l'origine etnica, l'appartenenza ad una minoranza nazionale³⁵.

In altri termini, il rispetto della diversità culturale, religiosa e linguistica non costituisce una mera specificazione del principio di eguaglianza: utilizzando le parole del giudice costituzionale italiano si potrebbe affermare che essa «rappresenta qualche cosa di diverso, e di più, rispetto al principio di parità dei cittadini», in quanto da esso discende la «esigenza di un trattamento specifi-

³¹ Si veda, l'art. 3 Cost. italiana, l'art. 3 Cost. tedesca, l'art. 1 Cost. francese.

³² Si veda, l'art. 14 Cost. spagnola, l'art. 5 Cost. greca, l'art. 13 Cost. portoghese.

³³ Sui processo di democratizzazione nell'Europa orientale: S. GAMBINO (a cura di), *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, Milano, 2003; L. MEZZETTI, *Teoria e prassi delle transizioni costituzionali del consolidamento democratico*, Padova, 2003.

³⁴ Così, ad esempio, A. CELOTTO, *Artt. 21-22, L'Europa dei diritti*, Bologna, 2001, 177.

³⁵ Come sostiene, invece, A. CELOTTO, *Artt. 21-22, L'Europa dei diritti*, cit., 176, secondo il quale l'art. 22 costituirebbe «un'ulteriore affermazione del principio di non discriminazione, con specifico riferimento alla tutela del principio di differenziazione».

camente differenziato»³⁶. Anzi, la stessa collocazione del principio multiculturale in un articolo specifico inserito immediatamente dopo l'affermazione dell'uguaglianza davanti alla legge e del divieto di discriminazione, impone una interpretazione sistematica dell'intero titolo tesa a ricercare l'autonomo significato di ogni articolo.

Nella fattispecie, il criterio distintivo può essere individuato nel fatto che, mentre il principio di eguaglianza formale vieta qualsiasi discriminazione e, quindi, rende facoltative le misure di tutela predisposte dall'ordinamento (al punto che l'art. 23, 2 c. ha dovuto specificare che il principio della parità tra uomini e donne non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato), mentre il principio di eguaglianza sostanziale legittima apposite azioni positive, per contro, la tutela delle differenze è rivolta a conservare la specificità di un gruppo riconosciuto dall'ordinamento. In quanto tale, consente di configurare la diversità come un criterio legittimante deroghe alla dimensione universalistica di determinati diritti.

Siamo, in altri termini, in presenza di una disposizione la quale, pur autorizzando deroghe al principio di eguaglianza, non si pone in conflitto con esso, qualora si consideri che il valore dell'eguaglianza consiste proprio nell'assegnare eguale valore a «todas las diferentes identidades que hacen de cada persona un individuo diferente de los demás y de cada persona una persona como todas las demás»³⁷. Deroghe alla disciplina generale sono, infatti, ammissibili soltanto se trovano fondamento nel diritto all'identità culturale, religiosa e linguistica di un gruppo e dei suoi appartenenti. Le stesse, inoltre, come generalmente precisato dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale, debbono essere giustificate: cioè fondate sui principi di ragionevolezza e di proporzionalità³⁸.

Siffatta interpretazione del principio multiculturale può essere rafforzata anche dall'analisi comparatistica.

³⁶ Cfr., Corte costituzionale, sentenza 86/75.

³⁷ Così: L. FERRAJOLI, *Derecho y razón*, Madrid, 1995, 906.

³⁸ In tema di principio di proporzionalità e di ragionevolezza si veda: J. BARNES, *Introducción al principio de proporcionalidad en el derecho comparado y comunitario*, Revista de administración pública, 1994, 495 ss.; N. EMILOU, *The principle of proportionality in european law*, London, 1996; AA.VV., *El principio de proporcionalidad*, Cuadernos de derecho público, 1998, n. 5; AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riferimenti comparatistici*, Milano, 1991.

Si può far riferimento, ad esempio, all'art. 27 della Carta canadese dei diritti e delle libertà, secondo il quale «this Charter shall be interpreted in a manner consist with the preservation and enhancement of the multicultural heritage of Canadians»³⁹; non molto dissimile appare sotto il profilo strutturale —nonostante la diversità della formulazione— la previsione contenuta nell'art. 30 della Costituzione del Sud Africa, la quale, al fine di garantire un equilibrio tra il Bill of Rights e le specifiche tradizioni locali, ha stabilito che «ognuno ha diritto di usare la lingua e di partecipare alla vita culturale secondo la propria scelta, ma deve farlo in modo coerente con le previsioni del Bill of Rights».

Nell'ambito, poi, delle fonti del diritto internazionale, è possibile richiamare la Dichiarazione dell'Assemblea generale dell'ONU del 18 dicembre 1992 sui diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali, etniche, linguistiche o religiose, la quale ha precisato che «le misure adottate dagli Stati per assicurare il godimento effettivo dei diritti proclamati in questa dichiarazione non saranno considerate *prima facie* contrarie al principio di eguaglianza contenuto nella Dichiarazione universale dei diritti umani.... l'esercizio dei diritti proclamati in questa dichiarazione non deve pregiudicare il godimento, da parte di tutti gli individui, dei diritti umani e delle libertà fondamentali universalmente riconosciuti»⁴⁰. Mentre l'art. 4 della Convenzione —quadro per la protezione delle minoranze nazionali adottata dal Consiglio d'Europa nel 1994 impegna le parti contraenti a «tenere nel debito conto le specifiche condizioni delle persone appartenenti a minoranze nazionali».

In definitiva, si è dell'avviso che il principio multiculturale, equilibrando l'altro piatto della bilancia occupato dal principio di eguaglianza, autorizza tanto il legislatore, quanto il giudice a non interpretare l'eguaglianza in termini di uniformità ed omogeneità: cosicché, dall'interpretazione integrata del principio di eguaglianza e del principio multiculturale scaturisce il divieto di politiche di assimilazione e trovano giustificazione discipline derogatorie del principio di eguaglianza.

Secondo una certa prospettiva, la disposizione contenuta nell'art. 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione può essere considerata una clausola di interpretazione dei diritti connessi al principio di eguaglianza qualora si riferiscano a persone appartenenti a gruppi minoritari riconosciuti dall'or-

³⁹ Si veda: G. ROLLA, *Protection of cultural identity and citizenship in multiethnic legal systems: the canadian experience*, The canadian Charter of rights and freedom: the first twenty years, Genova, 2003, 21 ss.

⁴⁰ Sul punto, si veda F. POCAR, *Note sulla giurisprudenza del comitato dei diritti dell'uomo in materia di minoranze*, La tutela giuridica delle minoranze, Padova, 1998, 31ss.

dinamento comunitario⁴¹: sia perché concorre a meglio specificare la portata degli altri diritti, sia perché può fungere da limite all'esercizio di un diritto.

4. LE MINORANZE RICONOSCIUTE DALL'ORDINAMENTO COMUNITARIO

Delineati i possibili contorni dell'oggetto tutelato dall'art. 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, occorre determinare i profili soggettivi della materia, cioè i destinatari della garanzia offerta dalla disposizione costituzionale. L'espressione utilizzata (rispetto della diversità culturale, religiosa e linguistica) sembra ricondurre alla nozione di minoranza: essendo evidente che le diverse culture che danno vita all'Unione europea — richiamate nel preambolo al progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa — trovano adeguati strumenti di garanzia e di valorizzazione nelle politiche perseguite dagli Stati sovrani.

Tuttavia, quella di minoranza è una figura che ha un'origine non giuridica ed è fortemente tributaria delle scienze sociali, a cui si debbono le principali definizioni dottrinali e classificazioni⁴². Si è distinto, ad esempio, tra minoranze *by will* (che considerano la loro diversità culturale un patrimonio specifico da salvaguardare) e minoranze *by force* (costituite da quei gruppi le cui caratteristiche distintive sono attribuite loro da una maggioranza e percepite come fattore di esclusione). Così come i gruppi che risiedono tradizionalmente e permanentemente su di uno stesso territorio sono differenziabili dai gruppi diffusi e dispersi sull'intero territorio di uno Stato.

Quando, invece, si fa riferimento agli esiti dei massicci fenomeni migratori da continenti diversi, si parla di «nuove minoranze»; mentre le comunità

⁴¹ Sul punto, si veda *infra* al par. 4.

⁴² Per una ricostruzione della nozione giuridica di minoranza si veda, invece: S. BARTOLE - N. OLIVETTI RASON - L. PEGORARO (a cura di), *La tutela giuridica delle minoranze*, Padova, 1998; E. PALICI DI SUNI, *Intorno alle minoranze*, Torino, 2002; A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, Torino, 1993; T. BONAZZI, M. DUNNE (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologna, 1994; V. PIERGIGLI, *Lingue minoritarie e identità culturali*, Milano, 2001; A. PIZZORUSSO, *Minoranze etnico-linguistiche*, Encl. dir., XXVI, Milano, 1976, 540ss; T. W. SIMON, *Minorities in International law*, Canadian journal of law and jurisprudence, 1997, 512 ss; D. FOTTRELL - B. BOWRING (a cura di), *Minority and groups rights in the new millennium*, London, 1999; M. CARBONELL, *La Constitución en serio. Multiculturalismo, igualdad y derechos sociales* Mexico, 2001; J. A. LAPONCE, *The protection of minorities*, Berkeley, 1960.

autoctone sono costituite da individui che, risiedendo tradizionalmente e da tempo sullo stesso territorio, risultano in genere dotati di *inherent rights*, cioè di diritti di cui godono non in via derivata, ma in quanto nel passato erano dei popoli sovrani⁴³. Un'ulteriore distinzione, infine, può essere fatta tra minoranze nazionali e minoranze etniche: nel primo caso, si tratta di gruppi che anteriormente stavano concentrati in uno Stato territorialmente distinto e la diversità culturale è il risultato dell'incorporazione dentro una determinata comunità politica preesistente; le minoranze etniche, invece, sorgono come esito di migrazioni familiari ed individuali⁴⁴.

Infine, si può riassuntivamente parlare di minoranze culturali, allorché secondo la definizione contenuta nella Dichiarazione dell'UNESCO sulle politiche culturali del 1982 ci si riferisce ad un gruppo sociale che possieda comuni caratteristiche distintive di natura spirituale, materiale, intellettuale⁴⁵.

Si è in presenza — come si può vedere — di definizioni assai diversificate, di un concetto intrinsecamente relativo, che ha trovato un apprezzabile e positivo sforzo di sintesi nella formulazione proposta dal relatore speciale della 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»⁴⁶.

Sotto il profilo giuridico, quindi, le minoranze riconducibili a specifiche forme di tutela e di valorizzazione costituzionale debbono soddisfare ad alcuni

⁴³ Si veda, sul punto: E. CECCHERINI, *Diritti individuali v. diritti comunitari*, (G. ROLLA a cura di), Lo sviluppo dei diritti fondamentali in Canada. Tra universalità e diversità culturale, cit., 166.

⁴⁴ Lord Fraser, nel caso *Mandla v. Dowell Lee* (1983) ha, invece, definito una comunità etnica come quella che ha «una storia comune che sfocia in proprie tradizioni culturali che includono costumanze sociali e familiari, spesso, ma non sempre associate ad una fede religiosa». (in S. VOLTERRA, *La tutela di minoranze etniche e razziali nel Regno Unito*, in S. BARTOLE - N. OLIVETTI RASON - L. PEGORARO, *La tutela giuridica delle minoranze*, Padova, 1998, 115 ss.

⁴⁵ Definizione riportata da R. TONIATTI, *Los derechos del pluralismo cultural en la nueva Europa*, cit., 29.

⁴⁶ Così, F. CAPOTORTI, *Study on persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities*, New York, 1979, 568.

requisiti, che possono essere riassuntivamente ricondotti ai seguenti elementi. Innanzitutto, le minoranze —in quanto espressione del principio pluralistico proprio degli ordinamenti democratici— debbono essere costituiti da gruppi sociali tendenzialmente permanenti, distinti da quello che, all'interno dell'ordinamento considerato, esercita un ruolo preminente e contrapposto⁴⁷.

In secondo luogo, l'adesione al gruppo sociale deve possedere carattere volontario, come sottolinea l'art. 3 della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali, il quale afferma che ogni persona appartenente ad una minoranza ha il diritto di scegliere liberamente di essere trattata come tale, senza che possa derivare alcuno svantaggio da tale scelta e per l'esercizio dei diritti. In caso contrario, il gruppo sociale costituente la minoranza si configurerebbe alla stregua di un corpo intermedio necessario ed obbligatorio, in contraddizione con i principi di libertà e di autonomia individuale propri dello Stato di diritto.

Infine, la minoranza costituisce pur sempre una porzione, una frazione del popolo: non si contrappone ad una nozione unitaria di cittadinanza, ma ne rappresenta, se mai, una specifica qualificazione⁴⁸.

Occorre, quindi, precisare che la tutela delle minoranze si pone su di un piano normativo differente dalla disciplina giuridica degli stranieri. Il che, ovviamente, non esclude che anche le leggi che regolano la posizione giuridica dello straniero non comunitario siano aperte al riconoscimento delle differenze culturali degli immigrati presenti all'interno dei territori nazionali. In proposito, si può —a titolo di mero esempio— ricordare che la legge italiana 40/98 sull'immigrazione prevede che «la comunità scolastica accolga le differenze linguistiche e culturali come valore da porre a fondamento del rispetto reciproco, dello scambio delle culture e della tolleranza; a tal fine promuova e favorisca iniziative volte all'accoglienza, alla tutela della cultura e della lingua di origine e alla realizzazione di attività interculturali comuni»⁴⁹.

⁴⁷ Sul punto: A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, cit., 46.

⁴⁸ Come emergeva esplicitamente dalla legge francese istitutiva il regime speciale della Corsica, che qualificava il popolo corso come parte del «popolo francese» articolo dichiarato incostituzionale dal Consiglio costituzionale francese con la sentenza 9 maggio 1991, n. 290. Si veda in L. FAVOREU - L. PHILIP, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris, 1991, 760 ss.

⁴⁹ Per una ricognizione delle principali legislazioni europee in materia di stranieri si veda: (AA.VV.), *La legislazione sugli stranieri*, Diritto pubblico comparato ed europeo, 2003, 622 ss.

Inoltre, va precisato che non ogni tipo di minoranza presente all'interno di un ordinamento costituzionale è automaticamente oggetto di tutela; non tutte le diversità sociali riconducibili alla nozione di minoranza debbono automaticamente fruire della medesima posizione giuridica, ma deve essere riconosciuto a ciascun ordinamento una facoltà selettiva, un apprezzabile margine di discrezionalità nell'individuare i fattori distintivi meritevoli di tutela. In altri termini, il principio costituzionale di tutela delle minoranze non si applica in modo indifferenziato, rientrando nella competenza di ciascun ordinamento il potere di differenziare la posizione dei diversi gruppi sociali.

Ad esempio, garantiscono soltanto le minoranze linguistiche l'Austria (art. 8 cost.) e l'Italia (art. 6 cost.). Trovano, invece, una garanzia costituzionale anche le nazionalità ed i territori forali in Spagna (art. 2 e disp.ad.primer cost.); i popoli indigeni ed i gitani in Finlandia (art. 14 cost.), le minoranze etniche e religiose in Svezia (Cap. I, art. 2 cost.). A sua volta, nel Regno Unito, le minoranze tutelate sono circoscritte ad un numero limitato di gruppi sociali, individuabili essenzialmente nei Sikh, negli ebrei e negli zingari⁵⁰.

A sua volta, l'art. 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea circoscrive l'ambito delle minoranze oggetto di specifica tutela a quelle culturali, religiose e linguistiche; spetterà, poi, alle istituzioni comunitarie ed ai legislatori nazionali, sulla base del principio di sussidiarietà, procedere alla puntuale individuazione dei gruppi sociali che —per le loro caratteristiche— possono essere ricondotti alle tipologie richiamate dalla Carta.

Il ché, tuttavia, non significa che le altre minoranze non possano godere di particolari forme di riconoscimento e di tutela. Il discrimine introdotto dall'art. 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea opera, a nostro avviso, nel senso che mentre le minoranze etniche, religiose e linguistiche debbono comunque trovare un riconoscimento all'interno degli Stati aderenti all'Unione europea, le altre possono essere tutelate —in via generale o circoscritta— in determinati ambiti statali, ben potendo i singoli ordinamenti optare per forme più ampie di multiculturalismo, conferendo riconoscimento giuridico anche ad altri tipi di minoranze.

Sarebbero, comunque, illegittime —in quanto contrarie ai vincoli derivanti dall'adesione all'ordinamento comunitario— normative nazionali discriminatorie o restrittive della diversità culturale, religiosa e linguistica di minoranze insediate nei loro territori.

⁵⁰ Sul punto si veda: S. VOLTERRA, *La tutela giuridica di minoranze etniche e razziali nel Regno Unito*, La tutela giuridica delle minoranze, cit., 115.

5. IL RUOLO DEGLI ORDINAMENTI NAZIONALI NEL RICONOSCIMENTO DELLE DIVERSITÀ CULTURALI, RELIGIOSE E LINGUISTICHE

La disposizione dell'art. 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea è suscettibile di sviluppi differenti e di gradi di applicazione di diversa intensità non solo a seconda delle politiche che l'Unione europea porrà in essere, ma —soprattutto— sulla base degli indirizzi concretamente perseguiti dai singoli Stati aderenti all'Unione europea.

E' prevedibile, che l'Unione europea individui degli standard comuni, affidando ai singoli Stati, in base al principio di sussidiarietà, la determinazione delle forme e modalità per assicurare effettività a tale previsione. Si tratta, indubbiamente, della soluzione più rispettosa delle diverse realtà storiche e culturali dei paesi membri e più coerente con il fatto che all'interno dei distinti ordinamenti esistono indubbiamente approcci e posizioni assai differenziate rispetto al tema delle minoranze⁵¹. D'altra parte, l'implementazione del principio del rispetto della diversità culturale, religiosa e linguistica rappresenta una delle materie nelle quale diviene naturale, in ossequio al principio di sussidiarietà, individuare nell'ambito subcomunitario il livello di intervento più appropriato⁵².

All'interno di ciascun ordinamento statale il riconoscimento delle minoranze di cui all'art. 22 della Carta può essere operato tanto da fonti costituzionali che

⁵¹ Tale soluzione, inoltre, appare coerente anche con i precedenti normativi dell'Unione europea, qualora si consideri che in precedenza il Consiglio d'Europa aveva optato per l'approvazione di una Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali, all'interno della quale si lasciava lasciato ai singoli Stati ampia discrezionalità circa i modi e le forme con le quali assicurare una tutela alle diversità. Sul punto si veda: S. BARTOLE, *La «cittadinanza» e l'identità europea*, La costituzione europea, cit., 461.

⁵² In tema di sussidiarietà si veda: G. PASTORI, *Le trasformazioni dell'amministrazione e il principio di sussidiarietà*, Quaderni regionali, 2002, 59 ss; P. VIPIANA, *Il principio di sussidiarietà «verticale»*, Milano, 2002; K. NICOLAIDIS, *Securing Subsidiarity: The Institutional Design of Federalism in the United States and Europe*, Oxford, 2001; A. POGGI, *Le autonomie funzionali «tra» sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale»*, Milano, 2001; M. BRANDES SANCHEZ-CRUZAT, *El principio de subsidiariedad y la administracion local*, Madrid, 1999; L. COEN, A. RINELLA, R. SCARCIGLIA (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Padova, 1999; A. FERRARA, *Il principio di sussidiarietà come criterio guida della riforma del regionalismo e del Welfare State*, Regionalismo, federalismo, Welfare State, Milano, 1997, 87ss; I. MASSA PINTO, *Spunti per una riflessione sul ruolo del principio di sussidiarietà nel rapporto tra Unione Europea e soggetti subnazionali*, (T. GROPPi a cura di), *Principio di autonomia e forma dello stato*, Torino, 1998, 77 ss.

di rango legislativo e —negli ordinamenti federali o regionali— tanto dalle Costituzioni dell'ordinamento generale quanto dalle Costituzioni o dagli Statuti delle comunità territoriali.

Nel primo caso, compete alle carte costituzionali definire l'oggetto ed i limiti del diritto, mentre le leggi contribuiscono a delineare le misure finalizzate a conferirgli concretezza, nonché a fissare le politiche di tutela e le azioni positive rivolte a rimuovere situazioni di svantaggio. E' il caso, ad esempio, del Regno Unito, ove la legislazione si premura sia di evitare forme di discriminazione fondate sul colore, la razza, la nazionalità, l'etnia o l'origine nazionale (Race Relations Act 1976), sia di punire molestie fondate sull'odio razziale e religioso (Criminal Justice and Public Order Act 1994), sia di introdurre deroghe alla disciplina generale fondate sulle differenze culturali (Road Traffic Act 1988, Employment Act 1989).

Le legislazioni nazionali individuano, in generale, diversi meccanismi di tutela delle differenze culturali, nella giusta consapevolezza che le dichiarazioni dei diritti rischiano di essere delle vuote formule retoriche, se non vengono accompagnate da politiche promozionali e dalla previsione di strumenti di garanzia e.

Tra questi ultimi possiamo richiamare, innanzitutto, la presenza necessaria di rappresentanti delle minoranze riconosciute negli organi costituzionali dello Stato, in quanto l'attenzione per le differenze etniche e linguistiche è suscettibile di incidere sulla nozione stessa di rappresentanza politica nazionale. E' interessante, a questo proposito, la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 2 marzo 1987, nella quale, a proposito dell'adozione dei diversi sistemi elettorali all'interno dei singoli paesi, 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 minoranza⁵³.

⁵³ In questa ottica, vale la pena evidenziare come in Italia sia stato riconosciuto a gruppi linguistici —ritenuti meritevoli di tutela rafforzata— il diritto a essere rappresentati negli organi di rappresentanza politica. E' il caso, in particolare, dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, il cui art. 30 introduce 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

L'inserimento dell'elemento etnico e linguistico tra i fattori costitutivi la rappresentanza politica è stato ritenuto costituzionalmente legittimo anche dalla Corte costituzionale italiana, la quale ha riconosciuto il diritto delle minoranze linguistiche a esprimere la propria rappresentanza politica in condizioni di effettiva parità, «anche se tale garanzia non può superare certi limiti, dovuti a una serie di diverse considerazioni (anche di proporzionalità numerica) e soprattutto al necessario contemperamento di questa esigenza con altri parametri meritevoli di tutela (come il principio di pari efficacia di ciascun voto nella formazione degli organi elettivi)⁵⁴.

La diversità linguistica conferma anche l'assetto istituzionale del Belgio. Infatti, la divisione linguistica si riflette nella composizione degli organi del potere legislativo, esecutivo e giudiziario. Per quanto riguarda il primo, l'art. 43 della Costituzione 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 della comunità di lingua tedesca la possibilità di designare uno dei 71 membri al Senato.

La rappresentanza paritaria dei due gruppi linguistici maggioritari informa anche la composizione del potere esecutivo, a proposito del quale 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. Infine, per quanto concerne il potere giudiziario, va sottolineato che la Costituzione prevede all'art. 152 che il Consiglio superiore di giustizia 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, poi, 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, che, nella sentenza 3/01 ha ritenuto che la ridotta presenza all'interno di tale organo 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.

Altro meccanismo di garanzia delle minoranze è, in genere, costituito sia dal riconoscimento del diritto ad utilizzare la propria lingua nei procedimenti giurisdizionali ed amministrativi, sia dalla previsione di regimi speciali per l'accesso all'interno delle pubbliche amministrazioni.

Nel primo caso, la misura di garanzia si intreccia con il diritto costituzionale alla difesa ed al giusto processo: infatti, essa è operante anche in quegli ordinamenti ove manca un'esplicita disposizione costituzionale o legislativa, come ha precisato il giudice costituzionale italiano, ad avviso del quale il diritto alla tutela in giudizio comprende anche la possibilità di utilizzare una lingua diversa da quella italiana nei procedimenti giudiziari⁵⁵.

Per quanto concerne, poi, l'uso della lingua minoritaria nei procedimenti amministrativi, si può ricordare la legge sul procedimento amministrativo del Länder di Brandeburgo in Germania, il quale prevede che gli atti possono essere presentati in lingua soraba e che la loro traduzione in tedesco sia a totale carico dell'amministrazione (qualora, invece, gli atti siano presentati in qualsiasi altra lingua straniera, i costi sono a carico del cittadino). Mentre, a sua volta, l'art. 7 del Trattato di Vienna impone all'Austria che nei Länder di Carinzia, Burgenland e Stiria, sia usata la lingua croata e slovena nelle attività amministrative e giudiziarie.

In Belgio, poi, la legge del 18 luglio del 1966 obbliga gli operatori dell'amministrazione locale ad impiegare, al proprio interno e per le attività di informazione e comunicazione al pubblico, esclusivamente la lingua della regione linguistica di appartenenza.

L'obbligo di utilizzare determinate lingue in aree territoriali del paese dove questa lingua può essere maggioritaria induce, poi, alcuni ordinamenti ad introdurre forme particolari di selezione del personale delle pubbliche amministrazioni basati su criteri linguistici, in deroga al principio dell'eguaglianza nell'accesso ai pubblici uffici⁵⁶.

⁵⁵ La giurisprudenza della Corte costituzionale italiana, d'altra parte, ha sempre riconosciuto il diritto al cittadino italiano di utilizzare la propria lingua materna — se appartenente a minoranze linguistiche riconosciute — all'interno dei processi sia civili che penali: sentenze 28/92, 62/92, 15/96; 271/94, 16/95, 406/99.

⁵⁶ Esse operano, soprattutto, in Belgio, in cui il corpo dei funzionari pubblici è suddiviso in tre categorie: di lingua francese, olandese e bilingue; mentre per quanto concerne il ruolo impiegatizio, sussistono solo i gruppi di lingua francese e olandese. Inoltre, è stabilito che

Presidente. Alla minoranza ladina, la Presidenza può spettare per un periodo solo qualora vi sia un accordo fra il gruppo italiano e tedesco. Norme analoghe sussistono per l'elezione del Presidente e dei Vicepresidenti del Consiglio provinciale di Bolzano (art. 48 dello Statuto della Regione), mentre, sempre la fonte statutaria prevede norme di garanzia di rappresentanza per la minoranza ladina.

⁵⁴ Sentenza Corte cost. 233/94.

In terzo luogo, quasi tutte le legislazioni nazionali introducono specifiche forme di promozione delle culture minoritarie: che prevedono sia la creazione di programmi e reti radiotelevisive, sia il finanziamento di giornali e altri strumenti di diffusione del pensiero, sia —infine— la promozione di attività culturali e di formazione scolastica⁵⁷.

Negli ordinamenti federali e regionali, poi, si assiste ad una interessante ripartizione di competenza tra il livello centrale e quello decentrato. In genere, i profili più direttamente connessi al principio di eguaglianza —formale e sostanziale— ed al divieto di discriminazione trovano la loro garanzia nelle norme dell'ordinamento generale, in quanto valide nei confronti di tutti i consociati; per contro, gli aspetti della materia che preferibilmente attengono ai diritti dei gruppi sociali minoritari sono preferibilmente regolate dalle fonti di autonomia⁵⁸. In proposito, appare emblematica l'esperienza della Repubblica federale di Germania, ove la proposta di inserire nel testo della Costituzione un articolo aggiuntivo volto a prevedere che «lo Stato tutela l'identità delle minoranze etniche, culturali e linguistiche» (art. 20 bis) non venne accolta con l'argomentazione che, nello specifico della realtà tedesca, il problema delle minoranze non doveva ritenersi di rilievo federale, bensì trovare la sua sede idonea di regolazione nei *Länder* interessati dalla presenza di gruppi minoritari⁵⁹.

Di sicuro rilievo è, altresì, la realtà giuridica spagnola qualora si consideri, da un lato, la competenza assegnata agli Statuti delle Comunità autonome a disciplinare le lingue identitarie (art. 3, 2 c.Cost. spagnola), dall'altro lato, la

il 20% delle qualifiche superiori sia riservato esclusivamente a funzionari bilingue. Una normativa specifica riguarda i giudici, i quali devono dimostrare di aver conseguito il titolo di dottore in legge in lingua francese od olandese, a seconda del distretto in cui prestano servizio. Per quanto concerne, la regione bilingue di Bruxelles, per la maggior parte dei magistrati è necessario provare la conoscenza di entrambe le lingue nazionali maggioritarie.

⁵⁷ Per più dettagliati riferimenti si rinvia a: G. ROLLA - E. CECCHERINI, *The constitutional protection on linguistic diversity in some of the EU countries, The theory and the practice of linguistic policies in the world*, Iasi, 2003, 79 ss.

⁵⁸ Per quanto concerne le minoranze linguistiche, ad esempio, in Germania i *Länder* Brandenburg e Sachsen pongono norme a favore dei sorabi, mentre lo Schleswig-Holstein tutela l'identità linguistica dei danesi e frisoni. In Austria 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.

Per una ricostruzione in generale della tutela della diversità linguistica in alcuni paesi dell'Unione europea, si veda: G. ROLLA - E. CECCHERINI, *The constitutional protection on linguistic diversity in some of the EU countries*, cit., 79 ss.

⁵⁹ Vedi: E. PALICI DI SUNI, *Intorno alle minoranze*, cit., 113.

competenza legislativa delle Comunità autonome ad approvare specifiche leggi di «normalizzazione linguistica», finalizzate ad individuare gli strumenti per promuovere e rafforzare l'uso delle lingue parlate all'interno della comunità territoriale⁶⁰.

Su di un piano differente si pone —come è noto— la posizione francese, caratterizzata dalla preminenza di posizioni favorevoli ad una visione rigidamente egualitaria dei diritti che male si conciliano con il riconoscimento delle differenze etniche, linguistiche e culturali. Basti considerare, in proposito, per un verso, che la previsione costituzionale secondo la quale «la lingua della Repubblica è il francese» è stata introdotta proprio in connessione con l'incremento dell'integrazione europea e viene rafforzata dall'art. 1 della legge 665/94 secondo cui la lingua francese costituisce elemento fondamentale della personalità e del patrimonio della Francia⁶¹; per un altro verso, che l'aumento del carattere multi-etnico della popolazione francese è accompagnato dall'introduzione di norme volte a rafforzare la natura laica delle istituzioni e dell'ordinamento giuridico⁶².

Tuttavia, è indubbio che processi politico-istituzionali interni ed esterni alla Nazione francese iniziano ad introdurre delle crepe nella tradizionale posizione restrittiva dell'ordinamento costituzionale francese. Prime, timide aperture al riconoscimento delle differenze culturali, etniche e linguistiche sono state favorite dai processi di decentramento e riconoscimento delle autonomie in atto: è il caso, ad esempio, della legge sull'autonomia della Corsica, il cui art. 7 prevede che la lingua corsa sia inserita nell'orario normale di insegnamento delle scuole materne ed elementari dell'isola⁶³, ovvero della normativa volta a

⁶⁰ Assai interessanti appaiono, in proposito, la *ley básica de normalización del euskera* 10/82 e la *Lei de política lingüística* 1/98 della Comunità catalana. In materia si veda: A. MILLAN MASSANA, *Derechos lingüísticos y derecho fundamental a la educación*, Madrid, 1994; A. PEREZ CALVO, *Manual de derecho público de Navarra*, Pamplona, 2000, 85 ss.; G. POGGESCHI, *Le nazioni linguistiche della Spagna autonoma*, Padova, 2002; AA.VV., *Estudios jurídicos sobre la ley de política lingüística*, Barcelona, 1999; AA.VV., *Estado autonómico y hecho diferencial de Vasconia*, San Sebastián, 2000; M. ALCARAZ RAMOS, *El pluralismo lingüístico en la Constitución española*, Madrid, 1999; AA.VV. *Lenguas y Constitución*, Teoría y realidad constitucional, 1998, n. 2s.

⁶¹ Si veda: legge costituzionale 92-554 del 25 giugno 1992.

⁶² Emblematica è, in proposito, l'approvazione in Francia nel febbraio 2004 della Legge relativa al rafforzamento del principio di laicità nella scuola.

⁶³ Si tratta della legge 2002-92 del 22 gennaio 2002. Tale previsione è stata, tuttavia, oggetto di una interpretazione restrittiva da parte del Consiglio costituzionale, ad avviso del quale tale insegnamento non deve essere obbligatorio, ma facoltativo e non deve determinare disparità di trattamento tra gli studenti (sentenza 17 gennaio 2002, n., 2001-454.).

promuovere il trasferimento di nuove competenze a favore dei territori di oltremare⁶⁴. Così come va considerato l'effetto propulsivo svolto dalla normativa internazionale e comunitaria: in particolare dall'attuazione della Carta europea delle lingue regionali e minoritarie⁶⁵.

Le politiche nazionali nei confronti delle diversità culturali, religiose e linguistiche risentono indubbiamente delle specificità storiche e sociali dei singoli ordinamenti, ciò non impedisce —tuttavia— che possano essere tentate alcune considerazioni conclusive di sintesi.

In primo luogo, si registra una *summa divisio* tra strategie volte a rafforzare le diversità ovvero orientate ad inserire le diversità in un'ottica di integrazione: le prime perseguono prevalentemente politiche di separatismo, le seconde, invece, sono più propense a promuovere azioni positive. In secondo luogo, si può distinguere tra sistemi che pongono le minoranze su di un piano sostanziale di parità ed altri che intendono attribuire ad alcune di esse una posizione di preminenza, o meglio di tutela rafforzata. In terzo luogo, ordinamenti che disciplinano i diritti culturali di gruppi storicamente insediati nel proprio territorio si possono contrapporre ad altri, i quali assicurano misure promozionali anche a minoranze «atipiche», non strutturalmente radicate in uno specifico territorio. Infine, con l'ottica rivolta esclusivamente al profilo linguistico, si può differenziare tra normative ispirate al separatismo ovvero al pluralismo linguistico.

6. RICONOSCIMENTO DELLE DIFFERENZE CULTURALI E VALORIZZAZIONE DEL PRINCIPIO DI AUTONOMIA

Molti autori hanno direttamente collegato la struttura federale o regionale dello Stato all'esigenza di promuovere le identità culturali, individuando tra le principali ragioni di legittimazione del federalismo nella realtà contemporanea «la conservazione della diversità e della pluralità culturale»⁶⁶. In questa prospettiva, la decentralizzazione del potere e delle funzioni su base territoriale rappresenta un criterio di organizzazione secondo cui le «diverse comunità si uniscono sotto un unico governo allo scopo di raggiungere determinati fini e allo stesso tempo

⁶⁴ Si veda: J. Y. FABERON, *La Nouvelle-Calédonie, «pays a souveraineté partagée»*, *Revue de droit public*, 1998, 645 ss.

⁶⁵ Sul punto, si veda: E. PALICI DI SUNI, *Intorno alle minoranze*, cit., 116 ss.; V. PIERGIGLI, *Lingue minoritarie ed identità culturali*, Milano, 2001.

⁶⁶ Tra gli altri DENNINGER, *Tendenze del federalismo in Germania*, Bologna, 1998, 28.

conservano propri governi per altri obiettivi, vivendo unite e contestualmente rifiutando l'unitarismo»⁶⁷; nel senso che le forme di Stato non accentrato favoriscono la creazione di una comunità nazionale «formata da comunità le quali mantengono ciascuna la propria peculiarità»⁶⁸.

D'altra parte, l'attribuzione di autonomia nel governo di una porzione del territorio rappresenta una soluzione istituzionale che tanto gli accordi internazionali, quanto le legislazioni nazionali individuano affinché determinati gruppi etnici possano non soltanto fruire della propria cultura, ma anche organizzare la vita dei territori e lo sfruttamento delle risorse in armonia con la propria concezione della vita⁶⁹.

Si tratta di posizioni —a nostro avviso condivisibili— che delineano una visione comunitaria del principio di autonomia, secondo la quale esso non definisce tanto il modo di organizzarsi di un ente, né qualifica la sua posizione all'interno dell'organizzazione statale, ma piuttosto rappresenta il modo di organizzarsi sul territorio di una determinata comunità, di una porzione di popolo, fornita di propria identità. In tal modo, si riconosce la soggettività istituzionale delle diverse comunità, al fine di conseguire l'integrazione politica all'interno dello Stato attraverso la valorizzazione delle differenze territoriali, di un pluralismo fatto di diverse identità⁷⁰.

Un riferimento esplicito al rapporto tra autonomia e comunità territoriali è presente, ad esempio, nell'art. 2 della Costituzione spagnola, la quale configura l'autonomia come diritto delle nazionalità e delle regioni; così come si può rinvenire nella Carta europea dell'autonomia locale, che dopo aver affermato, nel preambolo, che «le collettività locali costituiscono uno dei principali

⁶⁷ Si veda: K. C. WHEARE, *Federalism and the Making of Nations*, (A. W. MACMAHON a cura di), *Federalism. Mature and Emergent*, New York, 1955, 30.

⁶⁸ Così C. J. FRIEDRICH, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Londra, 1968, 183; A. E. D. HOWARD, *Costituzioni e diritti nell'Europa centro-orientale*, (T. BONAZZI, M. DUNNE a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, cit., 266; R. E. GOODIN, *Designing Constitutions: The Political Constitution of a Mixed Commonwealth*, (R. BELLAMY, D. CASTIGLIONE a cura di), *Constitutionalism in Transformation: European and Theoretical Perspectives*, Oxford, 1996, 227 ss.

Sul federalismo quale assetto organizzativo idoneo a risolvere conflitti etnici: A. E. D. HOWARD, *The Values of Federalism*, *New Europe Law Review*, 7, 1993, 143 ss.

⁶⁹ In merito, vale per tutti il riferimento agli orientamenti istituzionali del Canada nei confronti dell'autonomia istituzionale dei gruppi etnici autoctoni. Sul punto si veda: E. CECCHERINI, *Diritti individuali v. diritti comunitari*, cit., 190 ss.

⁷⁰ Sul punto si rinvia a: ROLLA, *L'autonomia costituzionale delle comunità territoriali. Tendenze e problemi*, Studi in onore di Umberto Pototschnig, Milano, 2002, 1129 ss.

fondamenti di ogni regime democratico», dispone all'art. 3 che «per autonomia locale si intende il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare e amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante degli affari pubblici».

Va, inoltre, considerato che l'esigenza di tutelare alcune minoranze culturali, storicamente radicate nel territorio di uno Stato, induce talvolta gli ordinamenti costituzionali ad attribuire a determinate comunità territoriali un complesso di competenze differenziate, uno *status* speciale di autonomia. Si affermano, in altri termini, tendenze favorevoli a passare da un autonomismo omogeneo ad uno differenziato⁷¹: nella considerazione che la peculiare identità di ciascuna comunità territoriale trovi nella storia, nell'antropologia, nelle tradizioni elementi giustificativi una disciplina costituzionale distinta, che si traduce nell'attribuzione di maggiori e specifiche competenze, specie sul terreno linguistico e culturale.

All'interno dell'Unione europea la spinta a forme di differenziazione delle competenze regionali fondate su basi etniche, culturali e linguistiche è particolarmente presente in Spagna, Italia e Belgio: anche se si tratta di realtà assai diverse e non facilmente comparabili.

In Spagna, il testo costituzionale mostra una chiara propensione a favore di forme di regionalismo differenziato, basate non soltanto su ragioni storiche, ma anche sulla codificazione del principio dispositivo: le prime trovano fondamento nell'art. 2 e nelle disposizioni addizionali prima, terza e quarta; la seconda a sua volta, emerge da numerose disposizioni del capitolo III (De las Comunidades

⁷¹ Sul tema si veda: AA.VV., *Simetria y asimetria el el estado de las autonomias*, Revista vasca de administración pública, 1997; A. SAIZARNAIZ, *Estado federal y «Estatuto particular»*, Onati, 1997; M. CROISAT, *Le fédéralisme asymétrique: l'expérience canadienne*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 1999, p. 29ss; R. BLANCO VALDES, *Estado autonómico, asimetría política y gobernabilidad*, Madrid, 2002, 1245 ss; R. AGRANOFF, *Asymmetrical and Symmetrical Federalism in Spain: An Examination of Intergovernmental Policy*, Dordrecht, 2003; IDEM, *Accommodating diversity: asymmetry in federal states*, Baden-Baden, 1999; D. BAHRY, *Rethinking Asymmetrical Federalism*, Kazan, 2002; L. LOPEZ AGUILAR, *Lo Stato autonomico spagnolo. Stato composto asimmetrico e fatti differenziali nella Costituzione spagnola del 1978*, Padova, 1999; IDEM, *Constitución, autonomía y hecho diferencial. El Estado autonómico y el «hecho diferencial constitucionalmente relevante»*, Cuadernos de derecho público, 1997, 25 ss; M. BURGESS - F. GRESS, *Asymmetrical Federalism in Canada, the United States and Germany: Comparative Perspectives*, Baden-Baden, 1999; E. FOSSAS - F. REQUEJO, *Asimetría federal y estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canada, Belgica y España*, Madrid, 1999; E. AJA, *La dimensión constitucional del hecho diferencial en el estado autonómico*, Anuario de derecho constitucional y parlamentario, 1996, 157 ss.

Autónomas) e dalle disposizioni transitorie. Il sistema previsto consente profonde differenziazioni territoriali, anche se tale potenzialità è stata progressivamente depotenziata sia dai contenuti dei diversi *Pactos Autonómicos* —sottoscritti centralmente, dalle forze politiche nazionali—, sia delle modifiche statutarie, che hanno finito per disegnare un sistema sostanzialmente omogeneo: cosicché, al momento di individuare i fattori che possono costituzionalmente giustificare il trattamento di favore riservato ad una singola Comunità autonoma, la dottrina prevalente ha finito per riferirsi ad un numero circoscritto di materie —quali, le competenze linguistiche, il diritto civile, il sistema fiscale, l'insularità, l'organizzazione degli enti locali— in buona misura riconducibili alle differenze culturali e linguistiche delle popolazioni insediate in quei territori⁷².

In Italia, a sua volta, il riconoscimento di Regioni ad autonomia speciale non ha impedito l'affermarsi di una tendenza verso una progressiva omogeneizzazione dei sistemi regionali: un risultato al quale hanno contribuito motivi diversi tra i quali, da un lato, la stessa incapacità delle Regioni ad autonomia speciale a definire la propria identità, dall'altro lato, il ruolo fortemente omogeneizzatore svolto dalla Corte costituzionale e le più recenti riforme costituzionali che hanno esteso alle Regioni a statuto speciale la normativa prevista per le Regioni ordinarie⁷³. Cosicché, al momento, appare meglio motivata la posizione particolare di quelle Regioni —come il Trentino Alto Adige, il Friuli Venezia Giulia, la Valle d'Aosta— che risultano caratterizzate dalla presenza in posizione preminente (o comunque significativa) di minoranze etniche e linguistiche⁷⁴.

⁷² Sulla dottrina spagnola in tema di asimmetria, si vedano gli autori già richiamati nella nota precedente.

⁷³ E' il caso, ad esempio, della legge costituzionale 2/01 (relativa alla forme di governo regionale) e della legge costituzionale 3/01, il cui art. 10 estende anche alle Regioni a statuto speciale le parti della legge che prevedono per le Regioni ordinarie forme di autonomia più ampia.

Sul futuro e le prospettive dell'autonomia speciale in Italia si veda: A. FERRARA - G. M. SALERNO (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano, 2003; L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000.

⁷⁴ La rilevanza che il fattore linguistico ed etnico ha per l'assetto costituzionale di tali Regioni è stata valorizzata da: S. BARTOLE, *Le Regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Milano, 1999; P. CARROZZA, *Statuto Valle d'Aosta, Leggi costituzionali e di revisione costituzionale*, Commentario della Costituzione, Bologna, 1995, 400 ss; A. PIZZORUSSO, *Statuto Trentino-Alto Adige, Leggi costituzionali e di revisione costituzionale*, Commentario della Costituzione, Bologna, 1995, 544 ss; C. CASONATO, *La tutela delle minoranze etniche linguistiche in relazione alla rappresentanza politica: UN'analisi comparata*, Trento, 1998.

Assai diversa è, per contro, l'esperienza del Belgio, la cui storia costituzionale è fortemente contrassegnata da conflitti religiosi e linguistici, al punto che il riconoscimento delle differenze etniche è alla base stessa della forma di Stato. Basti considerare, ad esempio, la struttura dell'art. 2 Cost. — che prevede tre comunità culturali —, dell'art. 4 Cost. — che divide il Belgio in quattro regioni linguistiche —, dell'art. 43 Cost. — che suddivide i componenti elettivi del Parlamento in due gruppi linguistici —, dell'art. 99 Cost. — in base al quale il Consiglio dei ministri dovrà essere composto in misura eguale da ministri appartenenti ai due gruppi linguistici —⁷⁵.

L'esperienza costituzionale comparata evidenzia come l'affermazione di forme di regionalismo differenziato o asimmetrico avvenga in modo stabile ed indiscusso in quegli ordinamenti in cui la differenziazione trova un radicamento nella storia. Negli altri casi, infatti, appaiono alla lunga prevalenti atteggiamenti opposti, quali l'uniformità e il conformismo. Il primo spinge le autonomie territoriali a rivendicare le medesime competenze o meglio a non riconoscere ad una Regione il diritto ad essere titolare di un maggior numero di competenze; il secondo, a sua volta, esprime una diffusa propensione al mimetismo che, nonostante le possibilità di differenziazione consentite dall'autonomia, caratterizza l'organizzazione di governo e gli apparati amministrativi.

Comunque, è indubbio che la forma di Stato federale o regionale sia quella che meglio consente una valorizzazione delle diversità culturali, etniche e linguistiche; anche se siffatta affermazione richiede una duplice, importante precisazione.

In primo luogo, va considerato che tale forma di Stato è in grado di soddisfare soltanto il diritto alla differenza ed all'identità culturale di gruppi geograficamente localizzati su area vasta. La stessa non risulta, per contro, idonea a consentire la valorizzazione di altre minoranze localizzate in ambiti territoriali circoscritti, ovvero diffuse «a macchia di leopardo» all'interno dello Stato.

In secondo luogo, il federalismo deve essere considerato una tecnica istituzionale finalizzata ad assicurare la convivenza tra diversi gruppi etnici, linguistici, culturali all'interno del medesimo Stato. La distribuzione territoriale del potere e delle funzioni si deve proporre, in altri termini, di combinare insieme i principi della democrazia pluralistica e l'esistenza di valori condivisi in grado di assolvere a quella funzione di integrazione che, secondo il pensiero

⁷⁵ Sulla specificità del modello federale belga si veda, a titolo di esempio: L. DOMENICHELLI, *Constitution e régime linguistique en Belgique et au Canada*, Bruxelles, 1999; J. BRASSINNE, *Le Belgique fédérale*, Bruxelles, 1994.

di alcuni teorici dovrebbe costituire il fine primario di una Costituzione in senso sostanziale⁷⁶.

Conseguentemente, occorre evitare che il riconoscimento delle differenze consenta alle spinte centrifughe di prevalere su quelle all'integrazione, passando da un'autonomia di tipo associativo ad una di tipo dissociativo. Da ciò la rilevanza che negli ordinamenti decentrati assumono gli strumenti finalizzati ad assicurare le esigenze unitarie dell'ordinamento, a garantire il principio di eguaglianza e di solidarietà; nonché le clausole generali che attribuiscono un potere di intervento dello Stato centrale in settori di norma riservati alla competenza delle istituzioni autonome, qualora i valori unitari e l'universalità di determinati diritti siano compromessi⁷⁷.

Considérese, por ejemplo, el artículo 72 de la Constitución alemana que autoriza al Estado federal a legislar en materias competencia de los Länder, cuando una disciplina legislativa federal sea necesaria para crear en el territorio federal condiciones de vida análogas o de preservar la unidad jurídica o económica en el interés del Estado en su conjunto. El artículo 138 de la Constitución española que da al Estado la tarea de asegurar la realización efectiva del principio de solidaridad y de velar porque se asegure un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio; el artículo 1 de la Carta canadiense de los derechos y de las libertades que faculta al Estado para introducir límites razonables a los derechos constitucionales que pueden justificarse en una sociedad libre y democrática.

Igualmente, en el sistema constitucional italiano, podemos referir los inderogables deberes de solidaridad política, económica y social que señala el artículo 2 de la Constitución o bien, la naturaleza indisolublemente unitaria de la República. La expresión del artículo 5 constitucional, no se refiere sólo al elemento político y territorial —exclusión de la secesión— sino también a los intereses y valores fundamentales sobre los cuales fundar la decisión de los asociados de darse unidos a la República.

In merito, è interessante e sottolineare che nel *White Paper* del Primo Ministro Blair relativo alla *devolution* a favore della Scozia si precisa che

⁷⁶ Si veda per tutti: R. SMEND, *Verfassung und Verfassungsrecht*, Monaco-Lipsia, 1928. Occorre, tuttavia, considerare che secondo un altro filone di pensiero, in un contesto multiculturalista si dovrebbe ricercare non tanto una condivisione su valori ma soltanto un consenso sulle procedure attraverso le quali si esercita il governo, V. J. HABERMAS, *Lotte per il riconoscimento nello Stato democratico di diritto*, Ragion Pratica, II, 1993, 3, 157 ss.

⁷⁷ Sul valore del principio unitario negli ordinamenti decentrati si veda: G. ROLLA (a cura di), *Il principio unitario negli ordinamenti decentrati*, Torino, 2003.

competerà comunque al Regno Unito esercitare tutte le iniziative rivolte ad assicurare al proprio popolo «participation in our economic unit which benefits business and provides access to wider markets and investment and increases prosperity of all».