

FOCUS HUMAN RIGHTS  
26 DICEMBRE 2018

Prime note in tema di sovranità,  
rappresentanza politica e  
multiculturalismo: tra nuove forme di  
cittadinanza e “diritti” di autogoverno

di Costanza Nardocci

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Milano

# Prime note in tema di sovranità, rappresentanza politica e multiculturalismo: tra nuove forme di cittadinanza e “diritti” di autogoverno \*

**di Costanza Nardocci**

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Milano

**Sommario:** 1. Alcune riflessioni introduttive su multiculturalismo, integrazione e rappresentanza politica. 2. La risposta liberale: l’allargamento dei diritti politici ai nati in Italia e l’abbandono della prospettiva “di sangue”. 3. La rappresentanza politica del “gruppo”. 3.1. L’esperienza italiana: le minoranze linguistiche storiche *ex art. 6 Cost.* 3.2. Prospettive in chiave comparata: i diritti di autogoverno a cavallo tra cessioni di sovranità, tenuta del principio di costituzionalità e rischi per i diritti fondamentali? 4. Osservazioni conclusive.

## 1. Alcune riflessioni introduttive su multiculturalismo, integrazione e rappresentanza politica

Esiste un nesso molto forte tra la struttura della società e la nozione giuridica di rappresentanza politica. Una rappresentanza politica che, proprio perché immaginata specchio della prima<sup>1</sup>, dovrebbe rifletterne e riprodurre all’esterno tutta la sua problematicità.

È allora, anzitutto, nella relazione biunivoca e fattuale tra conformazione del rappresentato e rappresentanza politica che si scorge la connessione tra multiculturalismo, partecipazione alla vita pubblica e accesso alle assemblee elettive. Un multiculturalismo che, nella prospettiva di indagine, viene inteso quale dato o fatto sociale della coesistenza sul territorio dello Stato di individui e di gruppi di diversa estrazione etnica ovvero culturale e non, invece, come dottrina ovvero modello di società, che mira all’attuazione di politiche volte al riconoscimento dell’eguale dignità di tutte le culture<sup>2</sup>.

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1991, 11, che riprende H. FENICHEL PITKIN, *The concept of Representation*, Berkeley, 1967. In tema, anche, A. H. BIRCH, *Representation*, Macmillan, London, 1978; H. EULEAU, J. C. WAHLKE, *The Politics of Representation*, Sage Publications, London, 1978.

<sup>2</sup> Richiama simile distinzione V. ANGIOLINI, *Diritto costituzionale e società multiculturali*, in *Rivista AIC*, 2015, 1 ss. Simile impostazione viene ravvisata da B. PAREKH, *Rethinking multiculturalism: cultural diversity and political theory*, Harvard University Press, 2006. Per un approfondimento intorno alle dottrine multiculturali, si rinvia, tra i molti, a J. HABERMAS, C. TAYLOR, *Multiculturalismo. Lotte per il riconoscimento*, Feltrinelli, Milano, 2008; W. KYMLICKA, *La cittadinanza multicultural*, ed. italiana, Il Mulino, Bologna, 1999; C. JOPPKE, S. LUKES (a cura di), *Multicultural Questions*, Oxford University Press, Oxford, 1999; S.C. ROCKEFELLER, A. GUTMAN (a cura di), *Multiculturalism. Examining The Politics Of Recognition*, Princeton University Press, Princeton, 1994; B. PAREKH, *Rethinking Multiculturalism: Liberalism and cultural diversity*, Palgrave Macmillan, Londra, 2006; B. BARRY, *Culture and Equality: An Egalitarian Critique of Multiculturalism*, Harvard University Press, Cambridge, 2001; J. RAZ, *Multiculturalism*, in *Ratio*

In questo senso, la nozione di multiculturalismo, che qui si assume a premessa dell'indagine successiva, si atteggia a sinonimo di multiethnicità – enfatizzando il rapporto di interscambiabilità tra “etnia”<sup>3</sup> e “cultura” – e non investe viceversa il campo, arato in prevalenza dalla letteratura sociologica e dalla filosofia politica, delle modalità entro cui il multiculturalismo conosce realizzazione nonché quello dei limiti a cui soggiace l'innesto delle culture “altre” entro il sistema giuridico nazionale.

Simile connessione tra dimensione rappresentativa e rappresentanza è resa, poi, più complessa dal rapporto, giuridicamente determinato, intercorrente tra appartenenza alla comunità politica – mediata, sul piano nazionale, da una concezione “etnica” di cittadinanza, che privilegia i legami di sangue<sup>4</sup> – e rappresentanza politica, che delimita la cerchia dei cittadini a coloro che condividano una comunanza etnico-culturale.

Accanto a una prima ragione di ordine “fattuale” che guarda alla connessione tra la composizione del rappresentato e quella, in qualche misura speculare, dell'assemblea elettiva, vi è però una seconda ragione che sottende al legame tra la nozione di multiculturalismo e l'istituto della rappresentanza politica.

In accordo con quegli studi che pongono l'accento sui benefici di politiche “multiculturali” nella direzione della preservazione dell'unità politica e istituzionale dello Stato<sup>5</sup>, si intende in questa sede fare riferimento alla ritenuta capacità dell'istituto della rappresentanza politica a favorire l'integrazione tra i gruppi; detto altrimenti, a governare la diversità etnico-culturale.

L'accesso agli organi decisionali e, più in generale, la partecipazione alla vita pubblica possono, infatti, concorrere insieme a strategie di tipo antidiscriminatorio, al contenimento e alla mitigazione della conflittualità endo-societaria, valorizzando la sede parlamentare quale luogo di sintesi e di composizione dei contrasti.

Si sostiene, così, guardando alla dialettica rappresentato/organo rappresentativo, che una volta “[p]erdata la pretesa di rappresentare nella sua interezza una società troppo complessa, la rappresentanza p[ossa] almeno servire a darle una forma politica”<sup>6</sup>; e, ancora, che la c.d. crisi del rappresentato, ricollegabile anche all'inarrestabile evoluzione che interessa la sua composizione sotto il profilo etnico, finisce con il “rafforza[re] – paradossalmente – la necessità della rappresentanza, poiché, nello sfaldamento del

---

*Juris*, 1998, 193 ss. Nell'ambito della dottrina italiana, in argomento, si veda, in particolare, G. SARTORI, *Pluralismo, multiculturalismo e estranei. Saggio sulla società multiethnica*, Rizzoli, Milano, 2000.

<sup>3</sup> Sulla nozione di etnia, si rinvia anzitutto alla definizione proposta da M. WEBER in *Economy and Society. An outline of interpretive sociology*, University of California Press, Oakland, 1978.

<sup>4</sup> Il riferimento è qui alla normativa attualmente vigente, di cui alla legge n. 91 del 1992, *Nuove norme sulla cittadinanza*.

<sup>5</sup> B. PAREKH, *Rethinking Multiculturalism*, Palgrave MacMillan, Londra, 2006.

<sup>6</sup> M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, cit., 117.

rappresentato, la sede parlamentare diventa il luogo in cui si tenta, in qualche modo, di ridurre ad unità i dispersi brandelli di un pluralismo troppo disarticolato”<sup>7</sup>.

Un primo profilo di indagine riguarda allora il ruolo della rappresentanza politica in rapporto alle trasformazioni che interessano la società sotto il profilo della conformazione del rappresentato: se la prima possa o meno assolvere, anche di fronte ad interessi e desideri confliggenti” e particolari al compito di “agire nell’interesse dei rappresentati in un modo che sia reattivo (sensibile) nei loro confronti”<sup>8</sup>.

In questo quadro, un secondo tema e problema, che segue logicamente il precedente, investe la identificazione delle istanze da rappresentare.

La eterogeneità che fa da sfondo alla società contemporanea può, infatti, porre il problema di valutare soluzioni compromissorie, queste sì da ricercare all’interno delle sedi rappresentative, ma anche, talvolta, di selezionare quali tra queste rivendicazioni od esigenze possano essere accolte dall’ordinamento costituzionale<sup>9</sup>. Detto altrimenti, di individuare i limiti alle pretese avanzate dal rappresentato ovvero da una sua parte.

Di fronte a un quadro tanto composito, si tratta allora di ragionare sulla funzione della rappresentanza politica e sulla sua capacità effettiva di aggregare e di unificare una società in cui i fattori di divisione tra gli individui che la compongono investono caratteristiche c.d. innate e ineliminabili, quali l’appartenenza etnico-razziale ovvero culturale.

Sotto altro versante e quale secondo piano di indagine, il concetto di multiculturalismo nell’accezione sopra definita induce a interrogarsi sui rapporti tra comunità intermedie e Stato – e qui risiede il collegamento con la nozione di sovranità<sup>10</sup> –, nella forma dell’opportunità e della convenienza di riconoscere, alle prime, non soltanto meccanismi di rappresentanza politica, bensì vere e proprie forme

---

<sup>7</sup> *Ibidem*, 117.

<sup>8</sup> H. FENICHEL PITKIN, *Il concetto di rappresentanza*, Rubettino, 2017.

<sup>9</sup> Si pensi alle ipotesi che investono il riconoscimento della legittimità di pratiche culturali che si risolvono in lesioni di diritti fondamentali della persona avanzate da talune minoranze. L’esempio delle mutilazioni genitali femminili ovvero della circoncisione può essere d’ausilio in questa prospettiva. La rappresentatività di tali istanze in seno agli organismi rappresentativi da parte di esponenti di gruppi che ne rivendicano la liceità richiede di interrogarsi sulla conformità di simili pratiche alla piattaforma di principi su cui si fonda la Costituzione, imponendo una valutazione sulla possibilità di dare ingresso a tali “riti” entro l’ordinamento giuridico. Di simile processo di selezione è espressione la legge n. 7 del 2006, *Disposizioni concernenti la prevenzione e il divieto delle pratiche di mutilazione genitale femminile*. Per un commento alla legge, si rinvia a F. BASILE, *Il reato di “pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili” alla prova della giurisprudenza: un commento alla prima (e finora unica) applicazione giurisprudenziale dell’art. 583 bis c.p.*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2913, 1 e ss.; M. D’AMICO, *I diritti contesi. Problematiche attuali del costituzionalismo*, FrancoAngeli, Milano, 2016; A. FACCHI, *Politiche del diritto, mutilazioni genitali femminili e teorie femministe: alcune osservazioni*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2004, 13 e ss.

<sup>10</sup> Sottolinea la connessione tra multiculturalismo e sovranità A. XANTHAKI, *Multiculturalism and International Law: Discussing Universal Standards*, in *Human Rights Law Quarterly*, 2010, 32-33.

di autogoverno a garanzia di una pacifica convivenza all'interno del secondo; questione forse non attuale nell'ordinamento costituzionale nazionale, ma di sicuro peso altrove<sup>11</sup>.

Della tutela antidiscriminatoria, i meccanismi di integrazione che agiscono a livello della rappresentanza politica – e, in alcuni casi, anche della sovranità – ripetono la struttura bipartita, distinguendosi tra strumenti dalle ricadute individuali e “di gruppo”, in accordo con quell'approccio che poggia sulla ritenuta duplicità di oggetto del fenomeno discriminatorio incardinata sulla dualità individuo/gruppo<sup>12</sup>.

Anche in relazione ai rapporti tra multiculturalismo e rappresentanza politica – come già sul versante dell'eguaglianza e della non discriminazione – è possibile, quindi, differenziare a seconda che gli effetti sulla seconda si producano in dipendenza dalla dimensione individuale ovvero collettiva dello strumento di tutela. In entrambe le ipotesi, si tratterà di verificare come tali fenomeni si rapportano con l'istituto della rappresentanza politica tradizionalmente inteso.

Alla luce di quanto premesso, il saggio propone un tentativo di approccio al tema delle trasformazioni che stanno interessando l'istituto della rappresentanza politica dalla prospettiva dei suoi rapporti con la multietnicità che connota la società contemporanea.

Seguendo l'impostazione sopra delineata, una prima parte del lavoro è dedicata alle relazioni intercorrenti tra il concetto classico di rappresentanza politica e la nozione di cittadinanza.

Il dibattito sull'allargamento della base rappresentativa, sì da superare il criterio dello *jus sanguinis*, sembra infatti volto a favorire quel rimescolamento tra etnie e culture che inizia a scorgersi nel tessuto sociale, ma che stenta, invece, ad affermarsi sul piano del binomio rappresentato/rappresentante. Nella prima parte del saggio si tenterà, allora, di affrontare questo aspetto a partire dalla proposta di legge ormai da qualche anno in discussione alle Camere e su cui più di recente si è arrestato l'iter di approvazione.

---

<sup>11</sup> Si pensi, a titolo di esempio, all'esperienza del Canada e degli Stati Uniti d'America, su cui si veda, *infra*, par. 3.2. Per un approfondimento delle soluzioni vagliate in ordinamenti europei ed extraeuropei, si rinvia, tra i molti, a K. BIRD, T. SAALFEDL, A.M. WUST, *The political representation of immigrants and minorities: Voters, parties and parliaments in liberal democracies*, Routledge, New York, 2011; M. WELLER (a cura di), *Political Participation of Minorities*, Oxford University Press, 2010; T.H. MALLOY, F. PALERMO (a cura di), *Minority Accommodation through Territorial and Non-Territorial Autonomy*, Oxford University Press, 2015.

<sup>12</sup> Per questo approccio, si vedano C. NARDOCCI, *Razza e etnia. La discriminazione tra individuo e gruppo nella dimensione costituzionale e sovranazionale*, Collana “Sovranità, Federalismo, Diritti”, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2016 e, nella dottrina italiana, anche D. STRAZZARI, *Discriminazione razziale e diritto. Un'indagine comparata per un modello “europeo” dell'antidiscriminazione*, Cedam, Padova, 2008. In senso analogo, tra gli altri, M. SANDERS, *Collective rights*, in *Human Rights Quarterly*, 1991, 368 ss. Nell'ambito delle scienze sociali, hanno avanzato e sostenuto la tesi delle ricadute anche collettive del fenomeno discriminatorio N. BOBBIO, *Elogio della mitezza e altri scritti morali*, il Saggiatore, Milano, 2010 così come alcuni esponenti delle c.d. *power conflict theories* tra cui, in particolare, D.L. HOROWITZ, *Ethnic groups in conflict*, University of California Press, Oakland, 1985. Analoghe conclusioni sono state, infine, tracciate nel *Memorandum, Definition and classification of minorities*, predisposto dalla Commission on Human Rights, Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities del 1950.

La seconda parte si occupa, invece, delle ripercussioni che una valorizzazione del dato collettivo, ossia della rappresentanza di un gruppo minoritario etnicamente definito, può produrre sia rispetto alla interpretazione della nozione di rappresentanza politica sia con riferimento all'ingresso di nuovi modelli o forme di autonomia, il c.d. autogoverno.

Sotto un primo versante, il saggio, ripercorrendo la giurisprudenza costituzionale relativa alle minoranze linguistiche storiche *ex art. 6 Cost.*, si propone di mettere in evidenza le criticità legate ad un'idea di rappresentanza "del gruppo", che si contrappone alla rappresentanza generale e senza vincolo di mandato presupposta dall'*art. 67 Cost.* Sotto altra angolazione e richiamando due esperienze offerte dal diritto comparato, quella statunitense e quella canadese, e tramite il riferimento a casi giudiziari, lo studio intende portare all'attenzione alcune tra le ripercussioni che una concezione "collettiva" di rappresentanza politica può determinare in relazione alla tutela dei diritti individuali dell'appartenente al gruppo minoritario. La casistica riportata appare così utile nella comprensione delle conseguenze che si accompagnano all'affermazione di un concetto di rappresentanza politica che ne travalica la natura individuale per abbracciarne una prevalentemente collettiva.

## **2. La risposta liberale: l'allargamento dei diritti politici ai nati in Italia e l'abbandono della prospettiva "di sangue"**

Si è detto, in apertura, che la nozione di cittadinanza disegna un'appartenenza alla comunità politica essenzialmente di tipo etnico, realizzando una perfetta sintonia tra elementi etnici e politici sul modello dello Stato-nazione ottocentesco.

In questo senso, la rappresentanza politica condivide con la cittadinanza la centralità assegnata ad elementi legati alla discendenza "di sangue" a discapito di fattori territoriali (la residenza), con la conseguente delimitazione dell'esercizio dei diritti politici e, in particolare, di elettorato attivo e passivo, ai *nationals*<sup>13</sup>.

La rottura, provocata da un contesto di riferimento sempre più marcatamente multiculturale e multietnico, tra comunità politica e società in senso lato ha però progressivamente accentuato la linea di divisione tra chi è cittadino e, dunque, partecipa delle determinazioni della comunità politica di appartenenza, e chi, pur risiedendo entro il territorio dello Stato ovvero essendovi nato, si ritrova sprovvisto del c.d. diritto di *membership*<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> In tema, K. FAULKS, *Citizenship*, Routledge, Londra, 2000, 36. Più diffusamente, anche, A.D. SMITH, *Nations and Nationalism in a Global Era*, Blackwell Publishers, Oxford, 1996, 100 ss.

<sup>14</sup> Sulla rilevanza dell'appartenenza quale elemento costitutivo dello *status* di cittadino, si veda, anzitutto, H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo*, Einaudi, Torino, 1951, che problematizza le conseguenze, sul piano della tutela

Ciò che, quindi, sottopone a tensione il concetto di rappresentanza politica sono le ripercussioni che la trasformazione della società in una pluralità di comunità eterogenee dal punto di vista etnico, linguistico, culturale, ha prodotto sulla tenuta del concetto di cittadinanza.

Non a caso, le ricadute che sul piano della rappresentanza politica si ricollegano al fenomeno del multiculturalismo derivano principalmente dall'esigenza, avvertita da più parti, di ripensare i criteri individuali di attribuzione della cittadinanza, favorendone un allargamento che faccia del luogo di nascita e non della discendenza la *ratio* dell'appartenenza<sup>15</sup>. Si tratta, in altri termini, del necessario superamento di quell'impostazione che intende la cittadinanza quale presupposto della titolarità di diritti – la c.d. cittadinanza come diritto di avere diritti<sup>16</sup> – e che fenomeni quali il declino dello Stato-nazione, l'acuirsi dei fenomeni migratori e della globalizzazione hanno reso particolarmente problematica.

Le interferenze che simile auspicato aggiornamento della normativa in materia di cittadinanza produce sull'istituto della rappresentanza politica appaiono quanto mai evidenti in considerazione del dibattito sull'estensione dei diritti politici anche ai nati in Italia, che non necessariamente condividono con gli attuali cittadini analoga provenienza etnica; un'estensione che avrà ripercussioni, pertanto, sulla conformazione del rapporto di rappresentanza sia dal lato della cerchia dei rappresentati che da quello, emanazione della prima, dei rappresentanti.

---

dei diritti umani, derivanti dal riconoscimento della titolarità di diritti fondamentali in capo al cittadino ad esclusione di coloro che non intrattengono un simile rapporto giuridico con lo Stato. Nel senso che l'appartenenza alla comunità rappresenta un'esigenza primaria dell'essere umano, si veda anche E. DURKHEIM, *Moral Education*, Free Press of Glencoe, New York, 1961, 68-69. Approfondisce, tra i molti, il concetto di cittadinanza, muovendo anzitutto dal suo significato di appartenenza alla comunità politica, R. BELLAMY, *Citizenship. A very short introduction*, Oxford University Press, Oxford, 2008, 12. Per un approfondimento in seno alla dottrina costituzionalistica, si rinvia a E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza: le grandi radici, i modelli storici di riferimento*, Cedam, Padova, 1997; V. ONIDA, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, in *Rivista AIC*, 1999, 1 ss.; M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1997; E. CASTORINA, *Introduzione allo studio della Cittadinanza: profili ricostruttivi di un diritto*, Giuffrè, Milano, 1997; P. COSTA, *Cittadinanza*, Laterza, Bari, 2005.

<sup>15</sup> Si richiamano, in questa sede, le teorizzazioni di J. HABERMAS, *Citizenship and national identity*, in B. VAN STEENBERGEN (a cura di), *The Condition of Citizenship*, Sage Publications Ltd, Londra, 1994, 20 ss. La valorizzazione di un'appartenenza imperniata non tanto su legami di sangue quanto piuttosto dalla mera appartenenza in senso lato alla comunità politica ritorna in S. BENHABIB, *The rights of others: aliens, residents and citizens*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004;

<sup>16</sup> Su cui, v., ancora, H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo*, cit. 410, ove l'A. scriveva, che «[q]ualcosa di molto più essenziale della libertà e della giustizia, che sono i diritti dei cittadini, è in gioco quando l'appartenenza alla comunità in cui si è nati non è più una cosa naturale e la non appartenenza non è più oggetto di scelta, quando si è posti in una situazione in cui, a meno che non si commetta un delitto, il trattamento subito non dipende da quel che si fa o non si fa. Questa situazione estrema è la sorte delle persone private dei diritti umani. Esse sono prive, non del diritto alla libertà, ma del diritto all'azione; non del diritto a pensare qualunque cosa loro piaccia, ma del diritto all'opinione. Ci siamo accorti dell'esistenza di un diritto ad avere diritti [...] solo quando sono comparsi milioni di individui che lo avevano perso e non potevano riacquistarlo a causa della nuova organizzazione globale del mondo».

È, in altri termini, la crisi del concetto di cittadinanza, che si vorrebbe trascendere le appartenenze etniche per elevarsi a mero indicatore di affiliazione politica alla comunità, a reagire con l'istituto della rappresentanza politica, riaprendo così la questione della determinazione “di chi fa parte del demo”<sup>17</sup>.

In questo quadro, spunti in favore dell'avallo di una concezione di cittadinanza che si distanzi dalla mera appartenenza di “sangue” sono stati offerti, anzitutto, dalla giurisprudenza costituzionale, che, ragionando di doveri costituzionali di solidarietà, ha valorizzato l'appartenenza alla comunità politica, imperniandola non tanto su una comunanza di tipo etnico-nazionale tra “cittadini”, quanto piuttosto su un elemento territoriale, dato dalla scelta individuale del luogo di residenza.

In questa direzione, muovono le sentenze n. 172 del 1999<sup>18</sup> e, più di recente, n. 119 del 2015<sup>19</sup>, in tema di servizio civile volontario, in cui il Giudice costituzionale riferisce di una comunità che «accoglie e accomuna tutti coloro che, quasi come in una seconda cittadinanza, ricevono diritti e restituiscono doveri»<sup>20</sup>, secondo quanto risulta dall'art. 2 della Costituzione, là dove, parlando di diritti inviolabili dell'uomo e richiedendo l'adempimento dei corrispettivi doveri di solidarietà, prescinde del tutto [...] dal legame stretto di cittadinanza»; una comunità, ancora, descritta come «più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto». Se, dunque, la comunità a cui allude la Corte non è etnica, ma civica e fondata sulla libera scelta del luogo di residenza – e, si aggiunga, spesso involontaria poiché prodotto della nascita sul territorio dello Stato –, e, a sua volta, l'appartenenza alla comunità è mediata dal concetto di cittadinanza, allora è la stessa nozione di cittadinanza in senso giuridico, imperniata sul criterio dello *ius sanguinis*, a porsi in tensione con questa nuova interpretazione dell'idea di appartenenza.

---

<sup>17</sup> L. CARLASSARRE, *Problemi attuali della rappresentanza politica*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 2007, 21 ss.

<sup>18</sup> Corte cost. sent. n. 172 del 1999, a commento E. GROSSO, *Sull'obbligo di prestazione del servizio di leva da parte degli apolidi. Spunti di riflessione verso possibili nuove concezioni della cittadinanza*, in *Giur. cost.*, 1999, 1705 ss.

<sup>19</sup> Per un commento alla decisione costituzionale, si vedano S. PENASA, *Verso una “cittadinanza costituzionale”? L'irragionevolezza del requisito della cittadinanza italiana per l'accesso al servizio civile volontario*, in *Rivista AIC*, 2015, 1 ss.; A. RAUTI, *Il diritto di avere doveri. Riflessioni sul servizio civile degli stranieri a partire dalla sent. cost. n. 119/2015*, in *Rivista AIC*, 2015, 1 ss.; G. MONACO, *L'istituzione del servizio civile universale e la sua apertura allo straniero regolarmente soggiornante in Italia*, in *Rivista AIC*, 2015, 1 ss.; C. NARDOCCI, *Corte costituzionale n. 119 del 2015: quando l'integrazione degli “altri” passa dai doveri*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, 1003 ss.

<sup>20</sup> Sulla funzione “aggregatrice” dei doveri costituzionali di solidarietà e, più in generale, sul ruolo dispiegato dai doveri di solidarietà nella sistematizzazione costituzionale, v. G. LOMBARDI, *Doveri pubblici*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 2002, vol. IV, 358 ss. e, dello stesso A., *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1967; G. BASCHERINI, *I doveri costituzionali degli immigrati*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, E.J. LUTHER (a cura di) *I doveri costituzionali: la prospettiva del Giudice delle Leggi*, in *Quaderni del “Gruppo di Pisa”*, Giappichelli, Torino, 2007, 86 ss.

L'esigenza di un ripensamento dei criteri attributivi della cittadinanza non è, poi, rimasta al di fuori delle aule parlamentari, come testimoniava il testo unificato<sup>21</sup>, approvato alla Camera, di riforma della legge n. 91 del 1992, *Nuove norme sulla cittadinanza*<sup>22</sup>.

Il testo mirava ad innovare la normativa vigente svincolando lo *status* di cittadino dal criterio dello *ius sanguinis* e aprendo, viceversa, a due nuove forme di acquisto della cittadinanza da parte del minore di età: una fattispecie di acquisto per così dire per nascita, ispirata al principio di uno *ius soli* “soft” o “temperato”, in favore di minori figli di genitori residenti da almeno 8 anni in Italia e da almeno 2 in possesso di permesso di soggiorno di lungo periodo; una seconda, riservata al minore straniero, che fosse nato in Italia oppure che vi avesse fatto ingresso entro il compimento del dodicesimo anno di età, e che avesse frequentato regolarmente per almeno cinque anni nel territorio nazionale uno o più cicli presso istituti appartenenti al sistema nazionale di istruzione o percorsi di istruzione e formazione professionale triennali o quadriennali idonei al conseguimento di una qualifica professionale (c.d. *ius culturae*).

Oltre le criticità di cui non può darsi compiutamente conto in questa sede – e che attengono principalmente all'irragionevole disparità di trattamento realizzata dalla proposta in commento che subordinava alle condizioni economiche dei genitori l'acquisto della cittadinanza da parte del minore –, basti qui soltanto sottolineare come la giurisprudenza costituzionale e il legislatore, almeno al momento della presentazione del testo della proposta ora decaduta, paressero concordi nel favorire un ripensamento delle interazioni tra rappresentanza politica e cittadinanza, che lasciasse indietro la connotazione identitaria di quest'ultima per valorizzarne la valenza di vincolo politico e di solidarietà sociale tra gli appartenenti alla comunità.

### **3. La rappresentanza politica del “gruppo”**

Un secondo piano di indagine da cui guardare alle relazioni tra rappresentanza politica e multiculturalismo è quello che si sviluppa intorno al tema della rappresentanza politica delle minoranze etniche<sup>23</sup>.

Uno dei prodotti della trasformazione della società in una realtà composta fatta di gruppi differenziati su base etnica, linguistica e, in sintesi, culturale, è costituito, infatti, dalla polarizzazione di centri di interessi localistici ovvero particolari che lamentano l'inadeguatezza delle strutture tradizionali di rappresentanza

---

<sup>21</sup> Il testo della proposta è tuttavia nelle more decaduta all'esito della XII legislatura.

<sup>22</sup> In tema, v. A. CIANCIO, *I diritti politici tra cittadinanza e residenza*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, 51 ss.

<sup>23</sup> Nella dottrina italiana, in tema, si rinvia a C. CASONATO, *Minoranze etniche e rappresentanza politica: i modelli statunitense e canadese*, Università degli Studi di Trento, Quaderni Dip. Scienze giuridiche, 1998. Più in generale, si vedano, tra i molti, K. BIRD, T. SAALFELD, A. M. WÜST, *The Political Representation of Immigrants and Minorities: Voters, Parties and Parliaments in Liberal Democracies*, Routledge, 2010.

politica, opponendovi istanze di tutela che passino attraverso forme di autonomia, personale ovvero territoriale<sup>24</sup>.

Si badi che il problema non riguarda necessariamente il non cittadino e, anzi, al contrario, il tema della rappresentanza politica in rapporto al fenomeno minoritario, almeno in Italia, investe anzitutto coloro che, membri della comunità politica, rivendicano forme di tutela collettiva ossia del gruppo in quanto entità unitaria, che superano la dimensione individuale di partecipazione alla vita pubblica. Per inciso, discorso di tipo diverso è quello che copre i casi in cui, trattandosi di gruppi minoritari di non cittadini, l'ostacolo a partecipare alla vita pubblica concerne solo di riflesso la minoranza, essendo i suoi membri già spesso esclusi su base individuale dall'esercizio dei diritti politici.

Il tema s'inserisce, quindi, nel più ampio dibattito sulle modalità di tutela dei gruppi minoritari sul territorio dello Stato, che, lungi dal confinarsi alla sola prospettiva dell'eguaglianza e della non discriminazione, attrae a sé anche quello, più ristretto, dell'opportunità di conferire diritti speciali ai primi, sino a vere e proprie forme di autogoverno in deroga all'eguaglianza formale.

Tra questi, l'ingresso di forme di rappresentanza politica dei gruppi minoritari, oltre a sollevare a priori interrogativi sulla stessa configurabilità giuridica di un diritto collettivo di cui sia titolare il gruppo ma non i suoi membri<sup>25</sup> – tanto promossa dai teorici multiculturali quanto avversata dall'approccio liberal-individualista della tradizione giuridica occidentale<sup>26</sup> –, espone a forti tensioni la tenuta del concetto giuridico classico di rappresentanza politica.

Rappresentanza politica del "gruppo" è locuzione a tutta prima ossimorica; la rappresentanza politica è, come noto, generale e indifferente alle appartenenze individuali, così come il rappresentante agisce senza

---

<sup>24</sup> Per questa distinzione, si rinvia a F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova, 2011 e alla letteratura *ivi* citata.

<sup>25</sup> Per un approfondimento sul controverso e vasto tema della configurabilità di diritti collettivi in capo al gruppo e, più in generale, sul dibattito sviluppatosi in materia, si rinvia, tra i molti, a P. JONES, *Human Rights, Group Rights, and Peoples' Rights*, in *Human Rights Quarterly*, 1999, 80 ss.; R. BAUBOK, *Liberal Justifications for Ethnic Group Rights*, in C. JOPKE S. LUKES (a cura di), *Multi-cultural Questions*, Oxford University Press, Oxford, 1999, 134 ss.; Y. TAMIR, *Against Collective Rights*, in C. JOPKE S. LUKES (a cura di), *Multicultural Questions*, Oxford University Press, Oxford, 1999, 155 ss.; L. McDONALD, *Can Collective and Individual Rights Coexist?*, in *Melbourne University Law Review*, 1998, 310 ss.; L. GREEN, *Two Views of Collective Rights*, in *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, 1991, 315 ss. In argomento e con particolare riferimento all'esempio offerto in tema dalle riserve indiane del Nord America, si rinvia a F. SVENSSON, *Liberal Democracy and Group Rights: The Legacy of Individualism and its Impact on American Indian Tribes*, in *World Politics*, 1977, 432 ss. In tema, anche, J. NAVERSON, *Collective Rights?*, in *Canadian Journal of Law & Jurisprudence*, 1991, 329 ss.; R. H. THOMPSON, *Ethnic Minorities and the Case for Collective Rights*, in *American Anthropologist*, 1997, 786 ss.; M. A. JOVANOVIĆ, *Recognizing Minority Identities Through Collective Rights*, in *Human Rights Quarterly*, 2005, 625 ss.; V. VAN DYKE, *Collective Entities and Moral Rights: Problems in Liberal-Democratic Thought*, in *The Journal of Politics*, 1982, 21 ss.

<sup>26</sup> Tra i teorici del liberalismo che si sono occupati di questo tema, si vedano J. RAWLS, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, 1971. R. DWORKIN, *Taking Rights Seriously*, Harvard University Press, Cambridge, 1977.

vincolo di mandato e rappresenta la nazione, non invece interessi corporativi o comunitari. A questo si aggiungano i timori, espressi da quella parte della dottrina, che ritiene “questi ‘pezzi’ di società”, in particolare le minoranze di nuovo corso, poco disponibili a “essere riassorbit[i] in sintesi unitarie”<sup>27</sup>, come impone la rappresentanza nazionale.

E, tuttavia, il multiculturalismo nella sua dimensione collettiva, interessata cioè alle ricadute di un’attenzione che va spostandosi dall’individuo al gruppo, pone sfide ineludibili che interessano da vicino anche la fisionomia del concetto di rappresentanza politica, stretto tra esigenze di coesione sociale e di tutela delle diversità. Sotto questo profilo, l’ordinamento italiano e alcune esperienze comparate offrono spunti importanti, consentendo anzitutto di distinguere tra ipotesi in cui la rappresentanza politica minoritaria non si traduce in forme di autonomia territoriale – limitandosi a incidere sul diritto elettorale – e casi in cui, viceversa, la titolarità di diritti speciali di autonomia in capo al gruppo, passando per la rappresentanza politica in senso stretto, va oltre sconfinando nell’autogoverno.

### 3.1. L’esperienza italiana delle minoranze linguistiche storiche

Il modello costituzionale di tutela minoritaria poggia, come noto, sull’art. 6 Cost. e sulla sua legge di attuazione – l. n. 482 del 1999<sup>28</sup> – che, nell’attenuare e superare la distinzione tra minoranze storiche riconosciute e non, avallata dalla più risalente giurisprudenza costituzionale, attraverso la previsione di un elenco, seppur non esaustivo, di gruppi linguistici destinatari di misure di protezione, ha ammorbidito le disparità di trattamento tra i gruppi minoritari lasciando, però, intatta l’opzione della differenziazione dei meccanismi di salvaguardia in ossequio alla multiformità del fenomeno minoritario.

Ci si riferisce, in estrema sintesi, ad un sistema di protezione che poggia sull’elemento etnico-linguistico – secondo la connessione emersa nel corso dei lavori preparatori alla Carta costituzionale, poi ribadita dalla giurisprudenza costituzionale<sup>29</sup> – e su quello territoriale, quali criteri ricognitivi del gruppo

---

<sup>27</sup> Così N. ZANON, *Il divieto di mandato imperativo e la rappresentanza nazionale: autopsia di due concetti*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 2007, 137.

<sup>28</sup> A commento della legge n. 482 del 1999, si vedano V. PIERGIGLI, *La legge 15 dicembre 1999, n. 482, (“Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche”) ovvero dall’agnosticismo al riconoscimento*, in *Rassegna Parlamentare*, 2000, 623 ss., e Id, *La legge 15 dicembre 1999, n. 482: un traguardo per le minoranze linguistiche (finora) debolmente protette*, in *Quaderni costituzionali*, 2000, 126 ss.; E. PALICI DI SUNI PRAT, *La disciplina di tutela delle minoranze linguistiche tra Corte e legislatore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1999, 3152 ss.; E. MALFATTI, *La legge di tutela delle minoranze linguistiche: le prospettive ed i problemi ancora aperti*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2001, 109 ss. e, ancora, C. NARDOCCI, *Razza e etnia. La discriminazione tra individuo e gruppo nella dimensione costituzionale e sovranazionale*, cit.

<sup>29</sup> Si veda, in tema, Corte cost. sent. n. 62 del 1992, secondo cui “[l]a lingua propria di ciascun gruppo etnico rappresenta un connotato essenziale della nozione costituzionale di minoranza etnica [... e che] il diritto all’uso della lingua materna nell’ambito della comunità di appartenenza è un aspetto essenziale della tutela costituzionale delle minoranze etniche”. Ancora più esplicito in questo senso è, poi, il passaggio della motivazione, in cui il Giudice costituzionale definisce la lingua un “elemento fondamentale di identità culturale e [...] mezzo primario

destinatario delle “appropriate misure” di cui parla la disposizione costituzionale. In questo senso, potrebbe dirsi, riprendendo proposte classificatorie elaborate altrove<sup>30</sup>, che la nozione costituzionale di minoranza copre in prevalenza quelle c.d. “autoctone” o “nazionali”, caratterizzate da una più o meno significativa consistenza territoriale in zone circoscritte del territorio nazionale; e quelle c.d. “volontarie” (*minorities by will*), espressive cioè di pretese di differenziazione e di conservazione della propria identità rispetto alla piattaforma sociale e valoriale maggioritaria, in accordo con quell’interpretazione del principio costituzionale secondo cui “la tutela delle minoranze presuppone qualcosa di più della sola ‘non discriminazione’ perché implica l’adozione di misure speciali a favore dei membri delle minoranze per la conservazione della loro particolarità”<sup>31</sup>.

Le minoranze linguistiche di cui all’art. 6 Cost., secondo la proposta definitoria qui offerta, non coinciderebbero, quindi, con gruppi che, al contrario, aspirano alla propria assimilazione alla maggioranza (*minorities by force*), facendo retrocedere esigenze di tutela della propria identità collettiva e avanzando pretese di eguale trattamento operanti *uti singuli*.

Ancora, e forse più fondamentalmente per la prospettiva che qui interessa, controversa è stata per lungo tempo l’operatività del principio costituzionale nei confronti delle minoranze c.d. “nuove”<sup>32</sup>, che si contrappongono a quelle “autoctone” per lo scolorimento del fattore territoriale e per la opposta diffusione sul territorio dello Stato.

---

di trasmissione dei relativi valori e, quindi, di garanzia dell’esistenza e della continuità del patrimonio spirituale proprio di ciascuna minoranza etnica”, in *Giur. cost.*, 1992, 366 e, nello stesso senso, anche Corte cost. sent. n. 170 del 2010. Nel senso della sovrapposibilità tra la nozione di minoranza linguistica e quella di minoranza etnico-linguistica, anche A. PIZZORUSSO, *Commento all’art. 6 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1975, 303 ss.; M. STIPO, *Minoranze etnico-linguistiche*, in *Enciclopedia Giuridica*, Giuffrè, Roma, 1990, vol. XX, 3 ss.

<sup>30</sup> Per la distinzione tra minoranze “volontarie” (*minorities by will*) e minoranze “loro malgrado” (*minorities by force*), si rinvia a J.A. LAPONCE, *The Protection of minorities*, University of California Press, Oakland, 1960 e L. GIANFORMAGGIO, *La tutela delle minoranze come problema etico*, in F. D’AGOSTINO (studi raccolti da), *Pluralità delle culture e universalità dei diritti*, Giappichelli, Torino, 1996, 68 ss.

<sup>31</sup> Così G. LATTANZI, *La tutela dei diritti delle minoranze in Italia*, Relazione svolta in occasione dell’incontro con la delegazione della Corte costituzionale del Kosovo il 7 giugno 2013 al Palazzo della Consulta e reperibile sul sito [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), 1 ss. e, nello stesso senso, S. LARICCIA, *I problemi della tutela delle minoranze nell’Unione europea*, in S. PANUNZIO (a cura di) *I costituzionalisti e l’Europa*, Giuffrè, Milano, 2002.

<sup>32</sup> Questa la definizione proposta da G. DE VERGOTTINI, in *Verso una nuova definizione del concetto di minoranza*, in *Regione e governo locale*, 1995, 9 ss., secondo cui per minoranze c.d. “nuove” si intendono: «le comunità di stranieri immigrati [...] caratterizzate dalla comunanza di valori nazionali, linguistici, religiosi, non [...] collegate a un preciso ambito territoriale [e sprovviste] della caratteristica della loro stabilità e permanenza nel tempo».

Si tratta di un profilo inizialmente adombrato da certa dottrina<sup>33</sup> e rimesso in discussione dalla più recente giurisprudenza costituzionale<sup>34</sup> che sembra muoversi nel senso di voler estendere a minoranze “altre” rispetto a quelle linguistiche “storiche” le tutele *ex art. 6 Cost.*

Nella recentissima pronuncia n. 81 del 2018, decidendo della legittimità costituzionale della legge della Regione Veneto n. 28 del 2016, *Applicazione della convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali*, nell’ambito di un giudizio in via principale promosso dal Presidente del Consiglio dei Ministri, la Corte, pure accogliendo la questione prospettata, si è allo stesso tempo espressa favorevolmente quanto all’ampliamento delle tutele presupposte dall’art. 6 Cost., precisando che “nella giurisprudenza di questa Corte, la tutela delle minoranze linguistiche di cui all’art. 6 Cost. è considerata espressione paradigmatica di una più ampia e articolata garanzia delle identità e del pluralismo culturale, i cui principi debbono ritenersi applicabili a tutte le minoranze, siano esse religiose, etniche o nazionali, oltre che linguistiche”<sup>35</sup>. Pure a fronte di simile estensiva interpretazione del dettato costituzionale, peraltro recentissima, l’esperienza nazionale in tema di rappresentanza politica delle minoranze sembra, come si dirà, in qualche misura temperare siffatta apertura, ammettendo meccanismi operanti sul piano della rappresentanza politica soltanto in favore delle minoranze linguistiche storiche.

Un’impostazione volta a privilegiare strategie di tutela differenziata, così centrale nell’impianto della legge di attuazione dell’art. 6 Cost. – espressiva di una concezione polivalente dell’eguaglianza come diversità e di un’interpretazione del principio costituzionale incardinata sul principio della gradazione delle tutele attraverso la delineazione di “regimi diversi di tutela modellati sulle condizioni peculiari di ciascuna minoranza”<sup>36</sup> –, si rinviene infatti anche sotto il profilo più specifico della rappresentanza politica di livello locale e, soprattutto per quanto qui interessa, nazionale, che conosce meccanismi istituzionalizzati preferibilmente in favore delle minoranze storiche di confine.

---

<sup>33</sup> In questo senso, A. ANZON DEMMIG, *La Corte apre a “nuove” minoranze*, in *Rivista AIC*, 2011, 1 ss.

<sup>34</sup> Il riferimento è, anzitutto, all’interpretazione della decisione costituzionale n. 80 del 2011 e della più recente n. 81 del 2018 con commento di R. DICKMANN, *La Corte costituzionale estende il paradigma dell’art. 6 Cost. a tutte le minoranze e contesta la competenza della legge regionale a identificare la popolazione locale come minoranza nazionale*, in *Federalismi.it*.

<sup>35</sup> Corte cost. sent. n. 81 del 2018, punto n. 3.1. del *Cons. in Dir.* La decisione presenta, poi, ulteriori profili di interesse quanto alla riaffermata competenza del legislatore statale quanto all’individuazione delle minoranze da tutelare in un’ottica di garanzia, da un lato, delle esigenze del pluralismo e, dall’altro, del principio di indivisibilità della Repubblica. Così, la Corte ha affermato che: “[n]ondimeno, il compito di determinare gli elementi identificativi di una minoranza da tutelare non può che essere affidato alle cure del legislatore statale, in ragione della loro necessaria uniformità per l’intero territorio nazionale. Inoltre, il legislatore statale si trova nella posizione più favorevole a garantire le differenze proprio in quanto capace di garantire le comunanze e risulta, perciò, in grado di rendere compatibili pluralismo e uniformità (sentenza n. 170 del 2010), anche in attuazione del principio di unità e indivisibilità della Repubblica di cui all’art. 5 Cost.”, punto n. 3.2. del *Cons. in Dir.*

<sup>36</sup> S. BARTOLE, *Profili della condizione della minoranza linguistica slovena nell’ordinamento italiano*, in A.A.V.V., *Studi in onore di Manlio Udina*, Giuffrè, Milano, 1975, 333.

Basti qui anteporre all'analisi successiva, che, accanto a modalità di tutela rimesse alle scelte discrezionali delle formazioni politico-partitiche usualmente preordinate alla creazione di partiti “etnici”, “di raccolta” su base territoriale, lo strumentario giuridico, incardinato sui meccanismi elettorali, ha dimostrato di piegarsi in dipendenza del principio, proporzionale (tramite la deroga alle soglie di sbarramento) o maggioritario (attraverso operazioni di *gerrymandering*), accolto dal sistema elettorale nazionale<sup>37</sup>.

In questa sede, ci si soffermerà brevemente su alcuni profili che hanno contraddistinto il modello italiano, sulla declinazione del concetto di rappresentanza politica delle minoranze tracciata dalla giurisprudenza costituzionale in rapporto alla nozione classica di rappresentanza, sino alle novità proposte dalle leggi elettorali n. 52 del 2015 e n. 165 del 2017, passando dalla riforma costituzionale.

Come anticipato, accanto a diritti di autonomia territoriale e personale accordati alle minoranze di confine su cui qui non ci si sofferma<sup>38</sup>, forme di rappresentanza politica tese al rafforzamento della componente minoritaria non sono sconosciute al sistema giuridico nazionale che ha visto tali strumenti mutare ed evolversi a partire dalle leggi n. 276 e n. 277 del 1993, che, abbandonando il proporzionale puro rendevano quanto mai complesso garantire una rappresentanza anche ai gruppi minoritari. In particolare, il sistema elettorale tratteggiato dalle leggi n. 276 e n. 277 del 1993, ancorché avesse fatto proprio un ritaglio dei collegi uninominali funzionale a garantire la rappresentanza delle minoranze cd. storiche nei territori a loro alta densità abitativa, non aveva, viceversa, introdotto alcuno strumento volto a ridurre l'impatto del correttivo della soglia di sbarramento del 4% su base nazionale per la quota proporzionale. Nel solco di questa impostazione, si inserisce la prima importante pronuncia del Giudice costituzionale (sentenza n. 438 del 1993<sup>39</sup>), – vicenda che ha avuto un'eco, con esito analogo, fino a Strasburgo (*Silvius Magnago e Südtiroler Volkspartei c. Italia*<sup>40</sup>) – in cui, pur dichiarando inammissibile la questione di costituzionalità delle norme della legge elettorale per la Camera dei Deputati che non derogavano alla regola della clausola di sbarramento in favore delle minoranze linguistiche delle regioni di confine, la Corte, con una decisione monito, ha, però ricompreso, per la prima volta<sup>41</sup>, nell'ambito di tutela dell'art 6 Cost. anche “il diritto all'elezione politica”, nel senso – si legge in motivazione – che alle minoranze “è costituzionalmente garantito il diritto di esprimere in condizioni di effettiva parità la propria rappresentanza politica”<sup>42</sup>.

---

<sup>37</sup>F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, cit.

<sup>38</sup> Per un approfondimento sul tema, si rinvia a T.H. MALLOY E F. PALERMO (a cura di), *Minority Accommodation through Territorial and Non-Territorial Autonomy*, Oxford University Press, 2015.

<sup>39</sup> Corte cost. sent. 438 del 1994, con nota di S. BARTOLE,

<sup>40</sup> Corte EDU, *Silvius Magnago e Südtiroler Volkspartei c. Italia*, [Commissione], n. 25305/94, 15 aprile 1996.

<sup>41</sup> S. BARTOLE, *op. ult. cit.*

<sup>42</sup> Corte cost. sent. n. 438 del 1993, punto n. 5 del *Cons. in Dir.*

Tale costruzione della rappresentanza politica, che non è generale ma “propria” delle minoranze linguistiche nella misura in cui si fa espressione di interessi localistici della minoranza<sup>43</sup> e che, tuttavia, la Corte non sviluppa “con riguardo al coordinamento fra le innovazioni richieste e i principi propri della nostra rappresentanza politica”<sup>44</sup>, ritorna in una decisione successiva (sentenza n. 356 del 1998<sup>45</sup>), riguardante la disciplina della Regione autonoma Trentino-Alto Adige per l’elezione del Consiglio regionale.

La questione di costituzionalità riguardava qui quelle norme che, nell’introdurre una soglia elettorale pari al 5% e al 2,8 % per accedere alla ripartizione dei seggi, rispettivamente, nei collegi elettorali di Trento e di Bolzano, pregiudicava di fatto l’accesso all’assemblea elettiva della minoranza ladina in violazione dello Statuto, nonché degli artt. 2, 3, 6, 48 e 49 Cost.

In questa pronuncia, ben più significativamente che nella precedente, la Corte, nel sanzionare la legge elettorale regionale, sostiene un’idea di rappresentanza politica “del gruppo”, che si distanzia nettamente dalla concezione contemporanea di rappresentanza improntata sul criterio della universalità (art. 67 Cost.).

Si legge, infatti, che “[i]l sistema proporzionale per la elezione del Consiglio regionale è [...] imposto dallo statuto [...] quale strumento di migliore garanzia per le minoranze linguistiche, giacché consente loro di poter esprimere una rappresentanza che può rispecchiare la consistenza e l’adesione al gruppo, sulla base di una libera e spontanea aggregazione dei suoi componenti”<sup>46</sup> e che, allo stesso tempo e lungi dall’introdurre forme di rappresentanza “garantita”<sup>47</sup>, esso “non tollera l’introduzione di elementi che escludano, o rendano più difficoltosa, la rappresentanza dei gruppi linguistici [...] che intendano proporsi nella competizione elettorale in quanto tali”<sup>48</sup>.

L’enfasi sulla dimensione comunitaria e non, invece, generale della rappresentanza politica è chiara in quei passaggi della motivazione in cui la Corte precisa che quella delle minoranze è una rappresentanza volta a garantire “ai gruppi linguistici di esprimersi *anche in quanto tali*”<sup>49</sup>, istituendo un vincolo tra elettore ed eletto dato dall’appartenenza “etnica” al gruppo.

---

<sup>43</sup> In questo senso, si veda L. CARLASSARRE, *Problemi attuali della rappresentanza politica*, cit.

<sup>44</sup> S. BARTOLE, *op. ult. cit.*

<sup>45</sup> Corte cost. sent. n. 356 del 1998 con commenti di S. CECCANTI, *Tutela delle minoranze e rischi etnicistici*, in *Giur. cost.*, 1998, 2744 ss.; e T. E. FROSINI, *Il diritto elettorale della minoranza linguistica ladina*, in *Giur. cost.*, 1998, 2754 ss.

<sup>46</sup> Corte cost. sent. n. 356 del 1998, punto n. 3 del *Cons. in Dir.*

<sup>47</sup> Su cui si rinvia a R. TONIATTI, *La rappresentanza politica delle minoranze linguistiche: i ladini fra rappresentanza “assicurata” e “garantita”*, in *Le regioni*, 1995, 1271 e ss. e dello stesso A. si veda, anche, *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, in T. BONAZZI, M. DUNNE (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologna, 1994, 273 ss.

<sup>48</sup> Corte cost. sent. n. 356 del 1998, punto n. 3 del *Cons. in Dir.*

<sup>49</sup> Corte cost. sent. n. 356 del 1998, punto n. 3 del *Cons. in Dir.*

L'avallo di simile approccio, che abbandona sullo sfondo il paradigma della neutralità e dell'unità della rappresentanza classica sulla scia di una deriva etnicistica<sup>50</sup> e comunitarista, non era, però, stato condiviso dalle due precedenti sentenze della Corte sulla minoranza ladina.

Si tratta delle decisioni n. 233 del 1994<sup>51</sup>, dichiarativa dell'incostituzionalità della delibera legislativa della Regione Trentino-Alto Adige che, al fine di consentire la rappresentanza delle popolazioni ladine della provincia di Trento nel Consiglio regionale e provinciale, prevedeva che il candidato con la più alta cifra individuale di preferenze ottenute nel comprensorio ladino della Val di Fassa prendesse il posto del candidato che, sulla base della graduatoria delle cifre individuali, avrebbe dovuto essere l'ultimo degli eletti della lista; e n. 261 del 1995<sup>52</sup> in cui la Corte ha ritenuto non fondata la questione di costituzionalità che investiva le norme statutarie per l'elezione di Sindaco, Consiglio e Giunta del Comune di Bolzano, nella parte in cui non prevedevano meccanismi di rappresentanza garantita in favore della minoranza ladina.

Due pronunce in cui la Corte, prendendo le mosse dalla distinzione tra forme di rappresentanza politica garantita – tramite una “rappresentanza proporzionale” ispirata al principio della cd. “proporzionale etnica”<sup>53</sup> – e assicurata e, cioè, “della necessaria presenza negli organi collegiali pubblici delle minoranze linguistiche”, ha valorizzato il doveroso bilanciamento tra tutela costituzionale delle minoranze linguistiche *ex art. 6 Cost.* e rispetto del diritto alla parità di trattamento tra cittadini e di eguaglianza nel voto, giungendo, però, ad escludere la soccombenza dei secondi in favore della prima.

Esigenze di tutela dell'eguaglianza del voto di fronte a meccanismi di rappresentanza politica delle minoranze linguistiche sono state adombrate anche più di recente, in occasione dei giudizi di costituzionalità decisi con ordinanza n. 165 del 2016, in tema di elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, e con sentenza n. 35 del 2017, relativa, come noto, al sistema elettorale nazionale di Camera e Senato.

Con riferimento alla prima, la questione di costituzionalità, dichiarata inammissibile dalla Corte per carenza di motivazione sulla rilevanza, riguardava la conformità a Costituzione di quelle norme della l. n. 18 del 1979, *Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia*, come modificate dalla l. n. 10 del 2009, *Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, concernente l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia*, che, consentendo “solo alle liste di candidati eventualmente presentate da partiti o gruppi politici espressi dalle minoranze di lingua francese della Valle d'Aosta, di lingua tedesca della Provincia autonoma

---

<sup>50</sup> In questo senso, S. CECCANTI, *Tutela delle minoranze e rischi etnicistici*, cit.

<sup>51</sup> Corte cost. sent. n. 233 del 1994.

<sup>52</sup> Corte cost. sent. n. n. 261 del 1995.

<sup>53</sup> In questo senso, si veda Corte. cost. sent. n. 289 del 1987.

di Bolzano e di lingua slovena del Friuli-Venezia Giulia, di sottrarsi al limite della soglia di sbarramento del quattro per cento, se coalizzate con altra lista della stessa circoscrizione presente in tutte le circoscrizioni”, avrebbero violato gli artt. 3, 48, comma 2, e 51, comma 1, Cost., in quanto “discriminerebbero, favorendole, le liste espresse dalle tre [...] minoranze linguistiche [storiche] rispetto alle liste eventualmente presentate da altre minoranze linguistiche riconosciute e tutelate da una legge dello Stato o da convenzioni internazionali ratificate dall’Italia”.

Nella seconda, il riferimento è alla questione di costituzionalità rimessa alla Corte dal Tribunale di Genova e avente ad oggetto le norme della l. n. 52 del 2015 che, con riferimento alla Regione Trentino Alto-Adige, si riverberavano negativamente, ad avviso del remittente, nei confronti delle “minoranze nazionali”, a motivo dei meccanismi di favore ivi previsti per le minoranze linguistiche *ex art. 6 Cost.*

Tralasciando l’esito dello scrutinio del Giudice costituzionale, anche in questo caso nel senso dell’inammissibilità della questione<sup>54</sup>, e il problematico utilizzo della locuzione “minoranza nazionale” in contrapposizione a quella di “minoranza linguistica”, basti qui rilevare che entrambe le questioni ripropongono, in particolare la seconda ponendo la prima più un problema di eguaglianza *tra* minoranze, le difficoltà che derivano dalla costruzione di una rappresentanza politica preferenziale “di gruppo”, sulla scia di quella prefigurata nella sentenza n. 356 del 1998, che contraddice e finanche può risultare lesiva del principio costituzionale di eguaglianza del voto.

Le criticità del modello “etnico” di rappresentanza politica delineato nel 1998, sotto il profilo della sua rottura con la configurazione classica del rapporto di rappresentanza, non vengono meno nemmeno dal raffronto con la giurisprudenza costituzionale in tema di rappresentanza politica femminile, dove la Corte non si è mai spinta a contraddire il principio di unità della rappresentanza politica<sup>55</sup>. E, certamente, rispetto alle esigenze di adeguata rappresentanza politica di entrambi i sessi nelle assemblee elettive non si pongono, come invece accade nel caso della rappresentanza politica “di gruppo”, problemi di preservazione dell’universalità della rappresentanza, che non si vede “infiltrata” da interessi corporativi lesivi del principio costituzionale del libero mandato e di rappresentanza della Nazione. E, infatti, “le donne non costituiscono una categoria di interessi particolari, ma rappresentano uno dei modi di essere del genere umano”<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> Nella pronuncia, la Corte costituzionale ha, infatti, accolto l’eccezione dell’Avvocatura dello Stato in punto di erronea individuazione delle norme oggetto della questione e di carente motivazione sulla non manifesta infondatezza; cfr. punto n. 13 del *Cons. in Dir.*

<sup>55</sup> Si pensi alla decisione n. 49 del 2003 della Corte costituzionale. In dottrina, per un approfondimento delle problematiche poste dalla c.d. rappresentanza politica femminile, si vedano i numerosi scritti di M. D’AMICO, tra cui *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, Giappichelli, Torino, 2011; *I diritti contesi*, FrancoAngeli, Milano, ed. 2008 e 2016.

<sup>56</sup> M. D’AMICO, *I diritti contesi*, cit.

Piuttosto, verrebbe, invece, da chiedersi come il multiculturalismo, nell'accezione proposta in apertura, possa rapportarsi con la strutturazione classica della relazione tra rappresentato e rappresentante e se, in fondo, la tutela delle minoranze, almeno di quelle "autoctone"<sup>57</sup>, destinatarie di diritti di autonomia territoriale, debba necessariamente "implic[are...] la sua proiezione a livello della rappresentanza statale generale"<sup>58</sup>.

Una risposta affermativa al quesito non esaurirebbe, però, il problema sollecitato dalla "presenza di un assai più ricco e variegato pluralismo culturale e linguistico"<sup>59</sup>, che rende il fenomeno minoritario ben più vasto e complesso di quello immaginato dal Costituente nel forgiare l'art. 6 Cost.<sup>60</sup>; e, tuttavia, anche a voler introdurre o conservare strumenti che favoriscano la rappresentanza politica dei gruppi, si staglia sullo sfondo l'esigenza imprescindibile di preservare l'unità e il funzionamento dell'ordinamento giuridico. Detto altrimenti, "un conto è utilizzare le suggestioni del multiculturalismo [...] per correggere alcune rigidità della nozione 'neutra' di cittadino [...], altro è [...] 'superarla' [...], considerando come meramente secondarie e soccombenti le garanzie di funzionalità complessiva dell'ordinamento"<sup>61</sup>.

Si tratta, quindi, di interrogarsi sulla tenuta della concezione liberale di rappresentanza politica di fronte alle "crepe" della rappresentanza generale<sup>62</sup> e, ancora, sugli strumenti da fare agire per incanalare le rivendicazioni minoritarie su binari che ne favoriscano l'assorbimento entro il tessuto sociale prima che queste si spostino a livello della rappresentanza politica. Un'integrazione che passi dall'estensione dei diritti politici e dei corrispondenti doveri, seguendo le suggestioni tracciate nella citata decisione costituzionale n. 119 del 2015, potrebbe forse, almeno per le c.d. minoranze "nuove", favorire un

---

<sup>57</sup> Per la distinzione tra minoranze c.d. "autoctone" e minoranze "nuove", si rinvia a G. DE VERGOTTINI, *Verso una nuova definizione del concetto di minoranza*, in *Regione e governo locale*, 1995, 9 ss. In materia e per un'analisi delle elaborazioni dottrinali che si sono sviluppate nel tentativo di assegnare una definizione al concetto di minoranza, si vedano, tra i molti, L. WIRTH, *The Problem of Minority Groups*, in R. LINTON (a cura di), *The Science of Man in the World Crisis*, Columbia University Press, New York, 1945, 347 ss.; J.A. LAPONCE, *The Protection of minorities*, University of California Press, Oakland, 1960; F. CAPOTORTI, *Study on the persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities*, United Nations, New York, 1979 e, dello stesso A., anche, *Minorities*, in R. BERNHARDT (a cura di), *Encyclopedia of Public International Law*, Macalister-Smith Publications, Amsterdam, 1985, 385 ss.; A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, Einaudi, Torino, 1993 e, ancora, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Giuffrè, Milano, 1967, *Minoranze*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1976, vol. XXVI, 527 ss.

<sup>58</sup> In questo senso, S. BARTOLE, *op. ult. cit.*

<sup>59</sup> Cfr. Corte cost. 88 del 2011, con nota di A. ANZON DEMMIG, *La Corte apre a "nuove" minoranze*, in *Giur. cost.*, 1307 ss. Profilo, quest'ultimo, ribadito anche dalla più recente decisione n. 81 del 2018.

<sup>60</sup> Per un approfondimento sul dibattito che si svolse in seno all'Assemblea Costituente, si rinvia a A. PIZZORUSSO, *Commento all'art. 6 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1975, 303 ss.; V. PIERGIGLI, *Lingue minoritarie e identità culturali*, Giuffrè, Milano, 2001; C. NARDOCCI, *Razza e etnia. La discriminazione tra individuo e gruppo nella dimensione costituzionale e sovranazionale*, cit.

<sup>61</sup> S. CECCANTI, *Tutela delle minoranze e rischi etnicistici*, cit.

<sup>62</sup> L. CARLASSARRE, *Problemi attuali della rappresentanza politica*, cit., 58.

rimescolamento e un confronto tra istanze differenziate sul modello della democrazia deliberativa<sup>63</sup> da situare all'interno dei partiti politici, valorizzando il loro ruolo di comunità intermedia nel processo più che quello del gruppo etnico.

Si tratta di un approccio che vorrebbe impiegare in chiave preventiva strumenti di natura individuale – l'estensione dei diritti politici e il corrispondente allargamento della cerchia dei titolari di doveri di solidarietà sociale – capaci di temperare richieste di rappresentanza politica che assumano successivamente dimensione collettiva. L'elemento della diffusione delle minoranze c.d. “nuove” sul territorio nazionale, omettendo per un momento le criticità che derivano dalla eterogeneità culturale che spesso le contraddistingue, preclude infatti, almeno inizialmente, al rafforzamento di quei legami intracomunitari che rendono il gruppo consapevole della sua rilevanza esterna quale entità unitaria, ostando almeno in una prima fase all'emersione di richieste agite nella prospettiva della rappresentanza politica “del gruppo”. In questo quadro, il partito politico, quale formazione sociale su base volontaria, potrebbe sostituirsi al gruppo etnico nel processo di formazione e di attuazione della volontà politica dello Stato all'interno degli organismi rappresentativi.

La valorizzazione del ruolo dei partiti politici sconta, però, tuttavia almeno due ordini di problemi. Da un primo punto di vista, e come ampiamente noto, si colloca la crisi che sta attraversando il ruolo e le funzioni assolute dal partito politico nel quadro ordinamentale nazionale, sì da ridimensionarne l'effettiva capacità di agire quale contenitore entro cui incanalare le istanze dei gruppi minoritari di cui si discute.

In una seconda prospettiva, i componenti delle minoranze etniche, specie quelle che non aspirano alla propria assimilazione alla maggioranza, più che agire isolatamente cercando di interfacciarsi con i partiti politici tradizionali, potrebbero al contrario avanzare forme di rivendicazione “collettiva”, che passino attraverso l'estensione di meccanismi di rappresentanza politica già vigenti, ma riservati alle sole minoranze c.d. “storiche”.

Un simile approccio pare, peraltro, non da escludere a priori se si considera che la decisione costituzionale n. 81 del 2018, poco sopra richiamata, ha non soltanto ampliato l'ambito applicativo del principio costituzionale, ammettendone la riferibilità a tutte le minoranze, valorizzando il dato culturale e non solo quello linguistico, ma ha altresì esplicitamente affermato che a tutte queste minoranze “altre” “devono considerarsi applicabili i principi già riferibili alle minoranze linguistiche storiche”.

---

<sup>63</sup> Sul modello di quella prefigurata da J. HABERMAS, *Between facts and norms. Contribution to a discursive theory of law and democracy*, Cambridge University Press, 1998.

Tralasciando la problematicità che deriva dall'omessa identificazione a monte di *quali* siano queste minoranze “altre”, resta da interrogarsi su che cosa intenda effettivamente la Corte quando parla di “principi già riferibili alle minoranze linguistiche storiche”.

È di tutta evidenza, infatti, che, a voler interpretare tale locuzione sì da considerarla riferibile anche ai diritti di rappresentanza politica delle minoranze linguistiche storiche, si renderebbe necessario ipotizzare un ripensamento dei meccanismi già esistenti da estendere (?) alle minoranze etniche “altre”, ma, e forse soprattutto, della stessa nozione di rappresentanza politica, che verrebbe resa più incline a piegarsi alla concezione della rappresentanza descrittiva “a specchio”, ammettendosi quindi la frammentazione del corpo elettorale in gruppi i cui interessi particolaristici sono rappresentati da rappresentanti di quel gruppo, che non a quella classica di derivazione liberale su cui però, viceversa, riposa la Costituzione Repubblicana. Un'evoluzione del concetto di rappresentanza politica che investirebbe anche il concetto di nazione, non più unica e sovrapponibile allo Stato come per la rappresentanza politica tradizionale dello Stato-nazione, ma viceversa plurale con uno Stato che diviene composto da più nazioni o *ethnoi*.

La decisione costituzionale, insomma, sollecita più di un interrogativo<sup>64</sup>, potendo precludere a soluzioni radicalmente contrapposte: da un lato, ed in linea con la concezione classica di rappresentanza politica, l'eliminazione di qualsiasi meccanismo di rappresentanza “collettiva” o “di gruppo”, che dia voce alle componenti minoritarie in quanto tali e quindi anche di quelli vigenti; dall'altro, l'adesione ad un modello di partecipazione politica, che passi dal riconoscimento di diritti di rappresentanza politica anche alle “altre” minoranze etniche, che non necessariamente però, come quelle “storiche”, sono territorialmente concentrate, così potenzialmente allargando il dibattito anche alla possibile (e problematica) introduzione di forme di autonomia non-territoriale<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> A volerla valorizzare, la decisione n. 81 del 2018 apre, potenzialmente, a numerosi interrogativi. Ci si potrebbe chiedere quale effetto produce l'apertura della Corte rispetto ai diritti di partecipazione politica che l'ordinamento riconosce in favore delle sole minoranze linguistiche storiche; se la decisione costituzionale prelude ad un'estensione degli strumenti vigenti anche ad altri gruppi; riferendosi la decisione costituzionale in termini generali a “tutte le minoranze, siano esse religiose, etniche o nazionali, oltre che linguistiche” alle quali – dice sempre la Corte – “devono considerarsi applicabili i principi già riferibili alle minoranze linguistiche storiche”, potrebbe chiedersi quali saranno i diritti da riconoscersi a queste “altre” minoranze e, ancora prima, quali siano queste minoranze; ancora, se la decisione può costituire un precedente nella direzione di un rafforzamento dei diritti delle “altre” minoranze etniche, anche di partecipazione politica, entro l'ordinamento nazionale; soprattutto e forse più problematicamente, come simile apertura reagisce al cospetto di minoranze non territorialmente insediate in rapporto al diritto di partecipazione politica della minoranza, anche in considerazione della crisi che sta attraversando il sistema politico-partitico.

<sup>65</sup> Per una ricostruzione del concetto di autonomia non-territoriale, si vedano, tra i molti, J. COAKLEY, *Approaches to the Resolution of Ethnic Conflict: The Strategy of Non-territorial Autonomy*, in *International Political Science Review*, 1994, 297 ss.; E. NIMNI, (a cura di), *National Cultural Autonomy and its Contemporary Critics*, Routledge, 2005.

Ritornando a considerazioni di diritto positivo e guardando all'evoluzione del sistema elettorale nazionale, merita sottolineare come dal 2005 in avanti il legislatore abbia sempre incluso forme di protezione minoritaria a garanzia del diritto alla rappresentanza politica delle minoranze "storiche", "riconosciute". Nella legge n. 270 del 2005 era stata, così, prevista, per la Camera, l'esenzione dal rispetto della regola delle soglie di sbarramento su base nazionale per quelle liste rappresentative di minoranze, presentate "in una delle circoscrizioni comprese in regioni il cui statuto speciale prevede una particolare tutela di tali minoranze linguistiche" (art. 12), mentre per il Senato si era conservato il regime previgente<sup>66</sup>, che, come già detto, poggiava su una costruzione dei collegi uninominali favorevole all'emersione di eletti appartenenti a tali minoranze. Meccanismi protettivi delle istanze collettive minoritarie si rinvenivano anche nella legge n. 52 del 2015, come di consueto riservate alle minoranze linguistiche cd. riconosciute. Si manteneva l'esenzione dalla regola della soglia di sbarramento per le Regioni a Statuto speciale che prevedono meccanismi particolarmente protettivi per le minoranze linguistiche e si assicurava una delimitazione dei collegi, nelle zone in cui fossero presenti minoranze linguistiche riconosciute che tenesse "conto dell'esigenza di agevolare la loro inclusione nel minor numero possibile di collegi".

Un simile criterio lo si rinviene anche nel testo della legge elettorale entrata in vigore successivamente all'esito negativo del *referendum* costituzionale del dicembre 2016, l. n. 165 del 2017, *Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali*<sup>67</sup>.

In modo forse più marcato della precedente, la legge elettorale vigente prevede la costituzione in Friuli Venezia Giulia di un collegio uninominale specificatamente volto a "favorire l'accesso alla rappresentanza dei candidati che siano espressione della minoranza linguistica slovena, ai sensi dell'articolo 26 della legge 23 febbraio 2001, n. 38"<sup>68</sup> e mantiene l'insieme di meccanismi già previsti dalla legge n. 52 del 2015 in relazione alle altre minoranze linguistiche riconosciute.

Da ultimo, si ricorda che anche la riforma costituzionale più recente conteneva un riferimento interessante alla questione minoritaria, laddove rimetteva alla potestà legislativa regionale la competenza

---

<sup>66</sup> Offre un quadro dettagliato dello spazio assegnato alla rappresentanza politica minoritaria nei sistemi elettorali nazionali e locali, F. GUELLA, *Le garanzie per le minoranze linguistiche nel sistema elettorale c.d. Italicum*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2015, 1 ss. Per ulteriori approfondimenti, si vedano anche gli scritti di L. PANZERI, tra cui, *La tutela dei diritti linguistici nella Repubblica delle autonomie*, Giuffrè, Milano, 2016 e, anche, *Le prospettive di tutela delle minoranze linguistiche in Italia: il ruolo delle Regioni ordinarie*, in *Le Regioni*, 2000, 1004 ss.

<sup>67</sup> Per un'analisi più dettagliata delle misure promozionali introdotte dalla l. n. 165 del 2017, si rinvia a G. TARLI BARBIERI, *L'infinito riformismo elettorale tra aporie giuridiche e dilemmi costituzionali*, in *Federalismi*, 2018, 1 e ss.; M. MONTI, *Rappresentanza politica preferenziale delle minoranze e uguaglianza del voto: considerazioni alla luce della recente disciplina del c.d. Rosatellum e del sindacato della Corte in materia elettorale*, in *Federalismi*, 2018, 1 e ss.

<sup>68</sup> Art. 1, lett. e).

in materia di “rappresentanza delle minoranze linguistiche”, con una formulazione che lasciava, però, adito a qualche perplessità non soltanto quanto alla natura e al livello, regionale o nazionale, della rappresentanza, ma anche in relazione alla cerchia di gruppi a cui intende fare riferimento. Non era chiaro, così, se “minoranze” fossero solo quelle riconosciute ovvero anche quelle contemplate dalla legge n. 482 del 1999.

Proprio su quest’ultimo punto, volutamente o per distrazione lasciato “indietro” dagli estensori della riforma, si svilupperanno le problematiche con cui anche il nostro ordinamento sarà tenuto a confrontarsi; problematiche che renderanno necessario interrogarsi su come gestire le eventuali e future richieste di partecipazione alla vita pubblica avanzate dalle minoranze c.d. “volontarie”<sup>69</sup> e non “riconosciute”, nella forma della rappresentanza politica.

### **3.2. Prospettive in chiave comparata: i diritti di autogoverno tra cessioni di sovranità, tenuta del principio di costituzionalità e rischi per i diritti fondamentali?**

Sebbene si tratti di esperienze non immediatamente riferibili né traslabili *de plano* nel contesto ordinamentale nazionale, può tuttavia essere di un qualche interesse considerare, come anticipato, le soluzioni invalse in Stati in cui la tutela della minoranza etnica ha investito sia il livello della rappresentanza politica sia, in qualche misura, quello della sovranità.

La frizione con la rappresentazione classica del rapporto di rappresentanza politica e con il concetto di sovranità è, infatti, massima in quei sistemi in cui le istanze minoritarie si sono tradotte nel riconoscimento di veri e propri diritti di autogoverno<sup>70</sup>. Invero, la partecipazione alla vita pubblica del gruppo minoritario passa non soltanto dalla rappresentanza all’interno degli organi decisionali, nazionali e locali (c.d. *having a say*), ma, talvolta, anche dalla concessione di forme di autonomia territoriale (c.d. *having control*).

Uno spazio, quello assegnato alla tutela differenziata del gruppo tramite il ritaglio di forme di autonomia territoriale, che, interponendo tra lo Stato e l’individuo la comunità intermedia che “governa”, può entrare in collisione con il concetto di sovranità statale e finanche riprodurre in tutta la sua complessità il conflitto tra diritti individuali e di gruppo, come dimostrano efficacemente alcuni esempi offerti dall’esperienza comparata.

---

<sup>69</sup> Il riferimento è alle c.d. minoranze volontarie (*minorities by will*) secondo la classificazione ideata da J. LAPONCE (su cui si veda, *supra*), ossia di quei gruppi minoritari che rivendicano la conservazione della propria autonomia e identità linguistico-culturale e che si contrappongono alle c.d. minoranze loro malgrado (*minorities by force*), cioè gruppi minoritari discriminati, che, viceversa, avanzano una pretesa di assimilazione nei confronti del gruppo dominante, ovvero sia una rivendicazione di pari trattamento rispetto alla maggioranza.

<sup>70</sup> E, infatti, “il concetto di autonomia, nell’ambito della tutela minoritaria, implica necessariamente il riconoscimento della dimensione collettiva in quanto attribuisce dei diritti ‘speciali’ a una collettività di persone in quanto tale”

Al di là delle forme specifiche delle rivendicazioni autonomistiche delle minoranze nella prospettiva del diritto internazionale dei diritti umani e comparato, interessa qui appuntare l'attenzione sulle criticità che vi si accompagnano dal punto di vista del diritto costituzionale e del ruolo, o meglio, dello spazio che si riserva lo Stato nel sindacare soluzioni legislative adottate da comunità “autogovernanti” che si distanziano dalla piattaforma valoriale maggioritaria consacrata in un testo costituzionale.

In questo senso, spunti interessanti sono offerti, anzitutto, dalla giurisprudenza delle Corti Supreme degli Stati Uniti d'America e del Canada e da quella del Comitato delle Nazioni Unite sui diritti umani.

Il delicato equilibrio tra tutela del gruppo – tramite la concessione di diritti di autogoverno a entità sovrane all'interno dello Stato e la corrispondente retrocessione del potere statale da interferenze nel governo della comunità – e protezione dei diritti individuali è al centro del noto caso, risolto dalla Corte Suprema degli Stati Uniti d'America, *Santa Clara Pueblo v. Martinez*<sup>71</sup>.

Il caso riguardava le pretese avanzate da una donna, appartenente alla comunità tribale, e dalla figlia, avuta da un matrimonio con un non membro della riserva, che lamentavano l'incostituzionalità di un'ordinanza disposta dal governo della riserva che negava l'appartenenza della seconda alla comunità.

Il tema di fondo era, dunque, quello di verificare l'ammissibilità o meno di un'ingerenza dello Stato federale nell'autogoverno della riserva, nella misura in cui questo si riverberava negativamente sul diritto delle ricorrenti al rispetto del principio di eguaglianza tra i sessi davanti alla legge.

Da altro angolo prospettico, può dirsi che si chiedeva alla Corte Suprema non soltanto di esprimersi intorno al delicato rapporto tra Stato ed entità “sovrana” (la riserva), ma, ancora prima, sulla stessa tenuta verticale del principio di costituzionalità all'interno delle seconde.

Ebbene, in quell'occasione, la Corte Suprema, sulla scorta di quell'interpretazione che qualifica le riserve alla stregua di nazioni quasi-sovrane, “which, by government structure, culture, and source of sovereignty are in many ways foreign to the constitutional institutions of the Federal and State Governments”, ha riconosciuto precedenza all'interesse della comunità a non conoscere ingerenze da parte dello Stato federale nel suo diritto di conservarsi come entità culturalmente e politicamente distinta.

Ad avviso della Corte Suprema infatti, fintanto che il Congresso non estenda i suoi ambiti di intervento oltre la materia penale, le regole sulla c.d. *membership* alla riserva, ossia su chi fa o meno parte della comunità, non possono essere oggetto di declaratorie di incostituzionalità da parte di un organo giurisdizionale dello Stato federale. E ciò, poiché queste ultime rappresentano uno strumento di

---

<sup>71</sup> Corte Suprema degli Stati Uniti d'America, *Santa Clara Pueblo c. Martinez*, 15 maggio 1978, con commento di C.L. STETSON, *Tribal Sovereignty: Santa Clara Pueblo v. Martinez: Tribal Sovereignty 146 Years Later*, in *American Indian Law Review*, 1980, 139 ss.

identificazione sociale (“a mechanism of social [...] self-definition”) fondamentale per la sopravvivenza della riserva come entità culturale ed economica distinta.

Dell’arresto del principio di costituzionalità al cospetto della comunità sovrana è testimonianza anche il caso *Lavell c. Canada*<sup>72</sup>, deciso dalla Corte Suprema canadese nel 1973.

Anche in questo caso, l’oggetto della questione poggiava sulla ritenuta non conformità al *Bill of Rights* delle previsioni dell’*Indian Act*, che discriminavano le donne indiane che contraessero matrimoni misti comminandone l’espulsione dalla riserva e la perdita dello *status* di appartenente alla comunità, e, più in generale, sull’efficacia invalidante del primo rispetto a norme confliggenti contenute nel secondo. Come già la Corte Suprema statunitense, anche quella canadese conclude nel senso di escludere l’efficacia del *Bill of Rights* all’interno della riserva, negando la violazione del principio di eguaglianza tra i sessi. Si tratta di un esito non del tutto sorprendente e i cui profili problematici richiedono di essere inseriti in un quadro ordinamentale in cui il rango del *Bill of Rights*, quale fonte di rango costituzionale e sovraordinata rispetto all’*Indian Act*, non era all’epoca del tutto pacifica<sup>73</sup>. E, tuttavia, oltre il tema della controversa collocazione del *Bill of Rights* nel sistema delle fonti del diritto dello Stato canadese, si profila, anche in questo caso, un’ipotesi di violazione di un diritto fondamentale per effetto della concessione di spazi di autonomia a comunità che si autogovernano al proprio interno.

Le due vicende, sinteticamente riprese in questa sede, testimoniano quindi della complessità che circonda il fenomeno dell’autogoverno<sup>74</sup>. Una complessità che si cela dietro i rischi per la tutela dei diritti fondamentali degli appartenenti “dissidenti”<sup>75</sup>, ma che tocca al fondo, e forse ancora prima, lo *status* giuridico della comunità all’interno dello Stato nazionale.

Altri esempi dalla giurisprudenza canadese hanno riguardato anche la materia penale e, in particolare, la sanzionabilità, da parte dello Stato, di condotte fonte di responsabilità penale per la legge penale statale, ma non per quella vigente all’interno della comunità.

---

<sup>72</sup> Corte Suprema del Canada, *Lavell c. Canada*,

<sup>73</sup> In tema, si rinvia a T. GROPPi, *Canada*, Il Mulino, Bologna, 2006; G. ROLLA (a cura di), *Lo sviluppo dei diritti fondamentali in Canada. Tra universalità e diversità culturale*, Giuffrè, Milano, 2000.

<sup>74</sup> Per una definizione di autogoverno, si veda J. BARKER, *Gender, Sovereignty, and the Discourse of Rights in Native Women’s Activism*, in *Meridians*, 2006, 138.

<sup>75</sup> Prendendo le mosse dal collegamento esistente tra sovranità e diritto di autodeterminazione della comunità, così centrale nel dibattito che ha interessato la protezione delle popolazioni indigene (in tema, per tutti, S.J. ANAYA, *Indigenous Peoples in International Law*, Oxford University Press, New York, 2004 ed E. STAMATOPOLOU, *Cultural Rights in International Law: Article 27 of the Universal Declaration of Human Rights and beyond*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, 2007), appunta l’attenzione sull’esigenza imprescindibile di muovere da una concezione individualista di autodeterminazione, per scongiurare ipotesi di violazione dei diritti fondamentali degli appartenenti, V. NAPOLEAON, *Aboriginal Self-Determination: Individual Self and Collective Selves*, in *Atlantis*, 2005, 31 ss.

È interessante, in questa prospettiva, *R. c. Pamajewon*, in cui la Corte Suprema del Canada ha dovuto verificare la perseguibilità penale di attività legate al gioco d'azzardo, reato penalmente perseguibile ai sensi della legge statale, commesse all'interno del territorio di una comunità autogovernante.

La *ratio* sottesa alla decisione finale di ritenere che quelle condotte dovessero ugualmente essere considerate fonte di responsabilità penale anche se ritenute dalla comunità autogovernante penalmente legittime si spiega, ad avviso della Corte, a motivo dell'assenza di un qualsiasi legame tra il gioco d'azzardo e la cultura della comunità<sup>76</sup>. Richiamando il proprio precedente *R. c. Van der Peet*, in cui aveva dettagliato i criteri alla luce dei quali vagliare la legittimità di condotte poste in essere all'interno della comunità autogovernante rispetto alle leggi dello Stato allo scopo di scrutinare la sussistenza del detto legame tra diritto rivendicato e cultura, la Corte esclude che il gioco d'azzardo possa essere considerato parte integrante della cultura della comunità, censurandone l'esercizio anche sul territorio della comunità.

Il caso, uno dei più importanti in tema di autogoverno nell'ordinamento giuridico canadese, non soltanto sviluppa quando già detto con riferimento alla potenziale frizione tra tutela individuale – in questo caso, si trattava del rispetto del principio di eguaglianza in materia penale – e tutela del diritto alla conservazione dell'identità culturale della comunità, ma evidenzia anche come la ragione sottostante alla concessione di diritti di autogoverno poggia essenzialmente sull'esigenza di tutelare la diversità culturale della comunità, pure nei limiti del rispetto della legge statale, e di garantire la c.d. *reconciliation*<sup>77</sup> tra comunità indigene e Stato.

Alla luce di quanto precede, ci si potrebbe chiedere così quale debba essere il rapporto tra lo Stato e la comunità intermedia; su quali basi giuridiche esso si fonda; se tale rapporto si costruisce come relazione tra “pari” di natura “internazional-pubblicista” oppure, all'opposto, come una relazione che vede entrambi gli attori soggiacere a una Costituzione gerarchicamente sovraordinata; e infine, se così fosse, quali ripercussioni questa “relazione” produce sulla forma di Stato e sulla forma di governo. Un insieme di interrogativi sollecitati dall'esperienza comparata e a cui occorrerebbe dare risposta laddove si scelga

---

<sup>76</sup> La Corte Suprema canadese affermava, infatti, che “[t]he definition of aboriginal rights should refer to the notion of the “integral part of a distinctive aboriginal culture”, and to be recognized under s. 35(1), must be sufficiently significant and fundamental to the culture and social organization of a particular group of aboriginal people. The evidence presented did not show that gambling ever played an important role in the cultures of the Shawanaga and Eagle Lake First Nations. Gambling as a practice was not connected enough to the self-identity and self-preservation of the aboriginal societies involved here to deserve the protection of s. 35(1). It was unnecessary to consider whether s. 35(1) encompasses a broad right of self-government which includes the authority to regulate gambling activities on the reservation. Even if some rights of self-government existed before 1982, there was no evidence that gambling on reserve lands generally was ever the subject matter of aboriginal regulation”.

<sup>77</sup> In tema, si vedano T. SCHOOLS, *Shifting Boundaries: Aboriginal Identity, Pluralist Theory, and the Politics of Self-Government*, UBC Press, 2003; P. MACKLEM, *Indigenous Difference and the Constitution of Canada*, University of Toronto Press, 2001; T. PENIKETT, *Reconciliation: First Nations Treaty Making in British Columbia*, Douglas & McIntyre, 2006.

di misurarsi con forme rappresentative che decidano di abbandonare il paradigma della rappresentanza neutrale e universale in favore di opzioni che, viceversa, non disconoscono impostazioni comunitariste. La tendenza a privilegiare l'autogoverno, considerando recessiva la tutela dei diritti individuali degli appartenenti alla comunità, trova poi riscontro anche nel sistema di diritto internazionale dei diritti umani, come testimoniano alcune pronunce del Comitato ONU sui diritti umani in relazione all'art. 27 del Patto sui diritti civili e politici<sup>78</sup>, in base al quale è stabilito che “[i]n quegli Stati, nei quali esistono minoranze etniche, religiose, o linguistiche, gli individui appartenenti a tali minoranze non possono essere privati del diritto di avere una vita culturale propria, di professare e praticare la propria religione, o di usare la propria lingua, in comune con gli altri membri del proprio gruppo”.

A prescindere dalla lettera della norma che pare circoscrivere l'esercizio del diritto di beneficiare della propria cultura di appartenenza al singolo individuo, la giurisprudenza del Comitato ONU sui diritti umani ha viceversa, negli anni, fatto propria una linea interpretativa che ha in qualche misura attenuato la natura di diritto individuale dell'art. 27 del Patto per abbracciarne una collettiva che individua quindi nella minoranza il soggetto titolare del diritto in questione.

Nella prospettiva di analisi che qui interessa, possono essere ricordate in particolare due pronunce che intrecciano il tema dell'autogoverno con le ricadute che simili forme di autonomia territoriale producono sui diritti fondamentali del singolo parte della comunità.

In un primo caso, *Lovelace c. Canada*<sup>79</sup>, ad esempio, la perdita, da parte della ricorrente, dei benefici e dei privilegi accordati agli appartenenti alla riserva, quale conseguenza del suo matrimonio con un non indiano – regola, viceversa, non imposta qualora ad unirsi in matrimonio sia un uomo – non è stata ritenuta dal Comitato lesiva del principio di eguaglianza di genere<sup>80</sup>, limitandosi quest'ultimo a ragionare della dedotta lesione del diritto della ricorrente a godere della propria cultura, insieme agli appartenenti alla comunità di origine.

Nella sua pronuncia, il Comitato si astiene dal sindacare gli effetti discriminatori della norma in discorso sui diritti individuali della ricorrente e privilegia una prospettiva di indagine del caso che guarda agli effetti

---

<sup>78</sup> In dottrina, per un approfondimento della giurisprudenza del Comitato ONU sui diritti umani in relazione alla condizione degli indiani canadesi, si vedano, tra i molti, D. MCGOLDRICK, *Canadian Indians, Cultural Rights and the Human Rights Committee*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1991, 658 ss.

<sup>79</sup> United Nations Human Rights Committee, *Lovelace c. Canada*, n. 24/1977.

<sup>80</sup> Sulle problematiche connesse all'intreccio tra tutela dell'eguaglianza di genere e protezione del gruppo minoritario, si rinvia a J. BARKER, *Gender, Sovereignty, and the Discourse of Rights in Native Women's Activism*, in *Meridians*, 2006, 127 ss.; M. WENDY, *Indigenous self-government in Canada and sexual equality under the Indian Act: resolving conflicts between collective and individual rights*, in *Queen's Law Journal*, 1990, 279 ss.; E.L. KROSENBRINK-GELISSEN, *Sexual Equality as an Aboriginal Right: The Native Women's Association of Canada and the Constitutional Process on Aboriginal Matters*, 1991, 1982 ss.

che la condotta della ricorrente è suscettibile (o meno) di produrre nei confronti del gruppo. L'accertamento della violazione dell'art. 27 del Patto sui Diritti Civili e Politici in favore della ricorrente muove, infatti, dall'assenza, nel caso concreto, di un pregiudizio arrecato alla conservazione dell'identità culturale del gruppo di appartenenza quale conseguenza delle rivendicazioni della ricorrente. Detto altrimenti, l'accoglimento della doglianza prospettata rispetto all'art. 27 del Patto non testimonia una preferenza accordata alle pretese avanzate dalla ricorrente, ma è viceversa espressiva di un bilanciamento che pende in favore del gruppo e di una tecnica decisoria che fa retrocedere il gruppo solo di fronte all'insussistenza di danni ad esso arrecati dalla condotta del singolo "dissidente".

Ancora più netta è l'impostazione in *Kitok c. Svezia*<sup>81</sup>, in cui, di fronte alla perdita dello *status* di appartenente alla comunità Sami del ricorrente e dell'impossibilità quale conseguenza di portare avanti la propria attività di allevatore di renne, il Comitato ha sacrificato il diritto individuale in ragione del fatto che la limitazione di tale attività era rivolta alla preservazione della identità culturale della comunità indigena.

Se, dunque, la concessione di diritti di autogoverno può generare il rischio di un arretramento della tutela dei diritti individuali degli appartenenti a tali comunità ristrette per effetto della rinuncia dello Stato centrale a sindacare nel merito scelte normative adottate dalla prima, l'esperienza comparata continua a offrire numerosi esempi di compromessi tra Stato centrale e gruppi minoritari ispirati alla logica dell'autogoverno. Si pensi, ancora una volta, al Canada e alla vicenda del Quebec<sup>82</sup>, al Belgio, all'Ungheria, ai Paesi Bassi e alla stessa Svizzera, dove il riconoscimento dell'autonomia poggia sul compromesso tra Stato centrale e minoranze nell'esigenza di garantire adeguata protezione a queste ultime<sup>83</sup>.

Infine, non meno degne di considerazione in questa sede, perché alternative o cumulabili all'autogoverno, sono le modalità di coinvolgimento delle minoranze tramite la loro partecipazione ad organismi consultivi<sup>84</sup>.

#### 4. Osservazioni conclusive

L'analisi che precede ha inteso mettere in evidenza le tensioni e le ripercussioni che l'abbandono della prospettiva liberale della rappresentanza politica porta con sé di fronte alla frammentazione di una base rappresentativa in comunità che si accomunano per derivazione etnico-culturale, e quanto stretto, allo

---

<sup>81</sup> United Nations Human Rights Committee, *Kitok c. Svezia*, n. 197/1985.

<sup>82</sup> Su cui, ancora, T. GROPPA, *Canada*, cit.

<sup>83</sup> C. CASONATO, *Minoranze etniche e rappresentanza politica: i modelli statunitense e canadese*, cit.

<sup>84</sup> In tema, alcuni spunti sono offerti da F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, cit.

stesso tempo, sia il legame che unisce il multiculturalismo, la rappresentanza politica e finanche – nelle esperienze comparate citate – la sovranità.

L'esperienza comparata, specie di quegli ordinamenti che hanno sperimentato forme di negoziazione con popolazioni indigene all'epoca delle grandi colonizzazioni, appare particolarmente utile nella comprensione delle implicazioni di diritto costituzionale che sottendono a soluzioni compromissorie di mitigazione del conflitto e di valorizzazione della caratterizzazione collettiva delle rivendicazioni che passano dall'istituto della rappresentanza politica.

Da questo punto di vista, l'autogoverno, che invero supera la dimensione rappresentativa per spostarsi sul piano della sovranità, rischia di porre lo Stato di fronte all'alternativa tra tutela dell'appartenente, che in quanto cittadino dovrebbe godere dei diritti costituzionali in condizioni di eguaglianza rispetto al non appartenente alla comunità, e non-interferenza nelle questioni interne alla comunità a garanzia dell'autonomia riconosciuta alla seconda. Un'alternativa, nei casi analizzati, risolta in favore della seconda con evidenti ripercussioni in punto di tutela dei diritti individuali di chi risiede *on reserve* (godendo di maggiori garanzie chi si trova *off reserve*) e, ancora prima, di precettività del principio di costituzionalità.

Alla concessione di diritti di autogoverno dovrebbe, allora, affiancarsi un chiarimento dei rapporti tra Stato e comunità intermedia che consenta un'operatività piena del principio di costituzionalità anche all'interno della seconda, temperando così il conflitto tra diritti del gruppo (quello di autogovernarsi) e diritti individuali in favore dei secondi, ogni qualvolta si assista ad una loro irragionevole compressione<sup>85</sup>. Sul piano dell'ordinamento interno, riferimenti a una rappresentanza politica che si allontana dal modello disegnato dall'art. 67 Cost., adombrandone una caratterizzazione "collettiva", si scorgono, come visto, anche nella giurisprudenza costituzionale.

La decisione n. 356 del 1998, pure rimasta isolata negli anni a seguire, costituisce in questo senso l'esempio più significativo di una volontà del Giudice costituzionale di legare rappresentanza politica e gruppo, considerando le minoranze linguistiche *ex art. 6 Cost.* quali soggetti titolari di un diritto all'elezione politica "in quanto tali". Un'impostazione che, sebbene non ripresa in pronunce successive, ha trovato e continua a trovare piena attuazione nella costruzione del sistema elettorale nazionale, che mantiene regole tese a favorire e conservare la presenza di rappresentanti delle minoranze linguistiche storiche delle regioni di confine.

Si tratta di opzioni circoscritte alla componente rappresentativa delle minoranze storiche, per ovvie ragioni connesse alla natura dei gruppi minoritari considerati (ci si riferisce alla loro caratterizzazione quali

---

<sup>85</sup> In tema, si vedano S. BENHABIB, *The claims of culture: equality and diversity in the global era*, Princeton University Press, 2002; W. KYMLICKA, *Cittadinanza Multiculturale*, Il Mulino, Bologna, 1999.

minoranze autoctone dalla delimitata collocazione territoriale), alla genesi e all'interpretazione più risalente dell'art. 6 Cost., che, con specifico riferimento alla rappresentanza politica, paiono risentire della dicotomia minoranze linguistiche riconosciute/non riconosciute poi superata, almeno nelle intenzioni, dalla legge di attuazione n. 482 del 1999.

E, peraltro, anche con riferimento a queste ultime permangono disparità di trattamento. Ne è stata dimostrazione il voto contrario delle Camere al ritaglio di collegi uninominali in Friuli Venezia Giulia che, similmente a quanto previsto per la minoranza tedesca in Trentino Alto Adige, favorisse la rappresentanza politica della minoranza slovena. Disparità poi sfumata dalla l. n. 165 del 2017 che, però, continua a ispirarsi a una distinzione tra gruppi minoritari, che il legislatore della legge di attuazione dell'art. 6 Cost. ha voluto superare e che la recentissima decisione costituzionale n. 81 del 2018 potrebbe rimettere in discussione almeno sotto il profilo della dichiarata volontà di estendere i “principi già riferibili alle minoranze linguistiche storiche” anche a “tutte le minoranze, siano esse religiose, etniche o nazionali, oltre che linguistiche”.

All'opposto, non sono nemmeno sconosciuti rilievi che toccano al fondo la stessa costituzionalità di meccanismi derogatori della rappresentanza politica classica a prescindere dal gruppo minoritario interessato, come adombrava il Tribunale di Genova nella questione di costituzionalità poi dichiarata, come detto, per ragioni processuali, inammissibile dalla Corte costituzionale con sentenza n. 35 del 2017. Quanto premesso, e anche alla luce suggestioni adombrate dalla più volte citata decisione costituzionale n. 81 del 2018, non si esclude poi che le trasformazioni del fenomeno minoritario, che negli ultimi decenni ha visto affacciarsi sulla scena domestica minoranze di tipo diverso – “nuove” e, talvolta, “volontarie” –, siano destinate a produrre ripercussioni anche sul versante dei meccanismi di rappresentanza ancorate all'art. 6 Cost.; e ciò, non soltanto per rispondere a nuove istanze sociali, ma, forse, per testare, valorizzandolo, l'istituto della rappresentanza politica e la sua capacità di mediare e di agire quale collante in una società sempre meno uniforme e coesa al proprio interno.

A questo si aggiunge l'omessa definizione della nozione di minoranza *ex art. 6 Cost.* per opera del Costituente, che lascia tuttora dibattuta la questione interpretativa dell'ambito applicativo della norma costituzionale, che, tuttavia, già in sede di Assemblea Costituente non si disconosceva potesse riferirsi a gruppi minoritari ulteriori rispetto a quelli insediati nelle Regioni di confine. L'on. Codignola precisava, in proposito, che l'art. 6 Cost. avrebbe rappresentato “una garanzia [...] anche per le popolazioni, di minore importanza, disperse sul territorio dello Stato, che [avrebbero] pot[uto] reclamare domani delle garanzie”<sup>86</sup>; un pronostico a cui il Giudice costituzionale non sembra chiudere definitivamente la porta.

---

<sup>86</sup> Assemblea Costituente, seduta pomeridiana, 1° luglio 1947, 5317.



Insomma, se il multiculturalismo non annienta le esigenze di rappresentanza, rendendo quanto mai necessarie basi istituzionali solide per respingere la conflittualità inter-individuale ed inter-gruppi (oltre che *intra*-gruppo), non resta che auspicare che l'istituto della rappresentanza politica sappia assolvere al proprio compito mantenendo saldo il proprio ancoraggio alla dimensione individuale del rapporto rappresentato / rappresentante, garantendo uno spazio anche a quegli interessi, di rilievo costituzionale, che appartengono alla collettività che costituisce la minoranza; una minoranza – come ricordava autorevole dottrina – il cui riconoscimento “non comporta [infatti] necessariamente l’attribuzione [...] di una soggettività autonoma rispetto a quella degli individui appartenenti ad essa, ma [...] certamente l’attribuzione a costoro di diritti ‘collettivi’, [...] conferiti non soltanto in vista della protezione di un interesse individuale proprio dei singoli, bensì di un interesse proprio di tutta la collettività che costituisce la minoranza”<sup>87</sup>.

Una rappresentanza politica, in definitiva, che non si snaturi in cessioni di sovranità tramite esperimenti di autogoverno, ma che tenti di mantenere al centro quella “Nazione” – e i suoi interessi, mutevoli e differenziati, –, così centrale nella originaria costruzione dell’art. 67 Cost.

---

<sup>87</sup> A. PIZZORUSSO, *Diritto della cultura e Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2000, 317 ss.