



## **MINORANZE LINGUISTICHE E POLITICHE TRA AZIONE POSITIVA E DIVIETO DI DISCRIMINAZIONI INDIRETTE. GIURISPRUDENZA AMERICANA E SUGGERIMENTI PER L'ESPERIENZA ITALIANA**

*Intervento al Seminario "Sistemi elettorali e minoranze linguistiche"\**  
(a cura di Jan Sawicki)\*\*

di Augusto Cerri\*\*\*

**T**emo di essere un po' troppo dottrinario, tuttavia debbo dire che il libro è veramente bello, è veramente vivo, è veramente rigoroso sotto ogni aspetto. Le reali tematiche come emerso da questi primi interventi sono tre: le minoranze linguistiche - etnico-linguistiche -, le minoranze politiche e i sistemi elettorali. Sono tre temi che non sono esattamente sovrapposti l'uno all'altro ma hanno una relazione varia e complessa. Però nel libro è anche ben evidenziato come a volte le minoranze linguistiche diventano partiti, a volte invece si spalmano in diversi partiti, a volte hanno rappresentanti etnicamente o linguisticamente qualificati in partiti diversi e via discorrendo. Adesso io vorrei esaminare questi tre elementi.

Si è anche detto: "Ma davvero ci vuole una normativa ad hoc a tutela delle minoranze etniche (linguistiche, come dice la nostra Costituzione) oppure basta la benigna uguaglianza nell'ambito di ampie libertà "comuni?". Si è molto discusso anche in America di questo, e alla fine si è arrivati a dire

---

\*Seminario "Sistemi elettorali e minoranze linguistiche" organizzato in occasione della presentazione del libro di Oskar Peterlini, *Funzionamento dei sistemi elettorali e minoranze linguistiche*, Milano, Franco Angeli, 2012, e promosso nell'ambito del Dottorato di ricerca in Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate e del Master in Istituzioni parlamentari europee per Consolenti d'Assemblea, Facoltà di Scienze Politiche, 28 giugno 2012.

\*\* Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate. Professore a contratto nell'Università Cattolica di Milano.

\*\*\* Professore ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico e di Giustizia Costituzionale – Facoltà di Giurisprudenza dell'Università "La Sapienza".

che ci può essere una normativa *ad hoc*, una normativa di sostegno ed il discorso ripercorre anche le vie delle *affirmative actions*, delle *reverse discriminations* e via discorrendo.

Però, occorre fare una distinzione: per quel che riguarda le *affirmative actions*, in linea di massima si è arrivati alla conclusione che esse sono possibili purché temporanee: questa è la conclusione a cui giunge Brennan, argomentata in base alla considerazione che in definitiva non si può dividere la società in via stabile in diverse classi, in diversi ceti. Tuttavia, purché “nascano a morire”, per scomparire - un po' come gli aiuti di Stato che debbono nascere per poi morire ad un certo punto - le “azioni positive” sono possibili. Per le minoranze linguistiche il discorso è un po' diverso, perché le minoranze linguistiche sono qualcosa di permanente, o quanto meno dimensionate sui tempi della storia, non suscettibili di una misurazione chiara a differenza dei tempi della politica, dell'economia.

E' quindi evidente che con le minoranze linguistiche ci sono azioni positive di uno spessore e di una resistenza maggiore: si giustifica, alla stregua dell'eguaglianza, questa protezione intensa più stabile? Osserva Will Kymlicka che la società è intrinsecamente faziosa, non c'è società che non abbia una sua faziosità strutturale su certi temi di fondo che attengono alla identità culturale. Ecco allora che occorre un sostegno alle minoranze, è vero, che in qualche modo sono fuori di questo circolo condiviso nella società.

Ci sono poi altre considerazioni: il pluralismo culturale è, per un verso, una ricchezza per tutti; per altro verso può essere, però, anche un pericolo per chi è incluso nell'ambito di una subcultura refrattaria ai valori della società generale. Rinchiudere il singolo in una società particolare che lo priva dei vantaggi della società generale o comunicare questi vantaggi a persone ormai prive di dimensioni culturali proprie e profonde, ormai sradicate dal proprio humus ed “omologate al proprio sistema”? Questo è il dilemma. Un acuto autore americano ha rievocato in proposito l'immagine di Scilla e Cariddi.

Soccorre nel nostro Paese l'articolo 2 della nostra Costituzione, che in realtà è scritto molto bene, anche perché ha dietro l'esperienza ecclesiasticistica. Anche nel diritto ecclesiastico si pone un problema del genere: libertà della scuola o libertà nella scuola? L'art. 2 riconosce in definitiva la libertà dei gruppi (delle “formazioni sociali”), nei limiti tuttavia dei diritti inviolabili dell'uomo.

Il problema delle minoranze politiche si pone su un piano quando non entra a fare cortocircuito con quello delle minoranze linguistiche e cambia quando vi è questo cortocircuito. Il problema delle minoranze politiche si pone, in via generale, in termini di dialettica tra diverse componenti della società che tutte contribuiscono con le loro idee al processo democratico.

Sembra, al giorno d'oggi, acquisizione largamente condivisa che la dialettica, il dialogo sia veicolo di progresso. Potrei ricordare Habermas, ricorderei Calogero, ricorderei Brennan, ma ricorderei

anche una bella sentenza del *Bundesverfassungsgericht*, del 26 ottobre 2004, dove si dice che i partiti piccoli – l'affermazione non attiene alla soglia di sbarramento, ma ai finanziamenti –, anche dell'1%, devono essere finanziati, perché sono un focolaio di novità, di cose che un domani potranno maturare.

Certo il pluralismo politico può presentare problemi specifici, potendo avere a che fare con la governabilità, mentre il pluralismo culturale è diverso e non incontra questi limiti.

Talvolta però le due problematiche fanno cortocircuito: esistono realtà nelle quali c'è una realtà etnico-politica minoritaria che ha però punti di riferimento politici di una certa consistenza. In questo caso: quale regime si applica? Il regime della minoranza etnica, cioè delle azioni positive permanenti, o il regime della tutela delle minoranze politiche, che esige solo il mantenimento di elevate soglie di dialettica per tutti e non mirate, in via permanente, su un gruppo determinato? Questo è il problema.

Io mi azzardo a dire che una via potrebbe essere quella di attivare un controllo di discriminazione indiretta, quando esiste una situazione di questo tipo: quando, cioè, una formazione politica con programmi più generali è il punto di riferimento privilegiato (non necessariamente esclusivo) di una minoranza etnica, portatrice di problemi più particolari (nel senso che non tutti i componenti della minoranza etnica votano per quel partito e che non tutti i voti di quel partito provengono da tale minoranza), pur tenendo conto ad es. di giurisprudenza americana, perché dopo essermi azzardato, occorre valutare se non mi sono spinto troppo avanti.

Il divieto di discriminazioni indirette, a differenza dell'azione positiva, è una struttura di segno negativo: non impone qualcosa, ma vieta ciò che, pur essendo formulato in termini eguali, poi si ripercuote in maniera sensibilmente diseguale sui soggetti dell'ordinamento. Un divieto di questo tipo (ed anche la terminologia che adopero) è emerso nella giurisprudenza della Corte Europea ma affiora anche nella giurisprudenza americana, quando distingue la violazione dell'uguaglianza *in its effects* dalla violazione dell'uguaglianza *in its face*. La discriminazione indiretta, in altri termini, è ciò che consegue, ad un tempo, alla norma considerata ed anche ad una dinamica sociale ulteriore, che integra l'ambiente in cui la norma viene applicata. Come ho cercato di chiarire nei miei studi sull'uguaglianza, una discriminazione indiretta assume rilievo solo con riguardo a distinzioni che ricadono in modo stretto sul soggetto (divieto di distinzione, ad es., per ragioni di razza, sesso, etc.), oltre che con riguardo al godimento dei diritti costituzionali.

Con riguardo ai problemi in esame, e cioè all'incrocio fra garanzie delle minoranze politiche e garanzie delle minoranze etniche, alla fine bisogna mettere le mani sugli strumenti del *malapportionment*, il *gerrymandering* e l'*enlargement*.

Ora è chiaro che il *malapportionment* è alterazione di quello che io chiamo il “quoziente elettorale astratto”, quoziente che vale dappertutto, sia nel contesto di un sistema maggioritario sia nel contesto di

un sistema proporzionale. L'*apportionment* è infatti il rapporto tra eletti ed elettori. Il tipo di corrispondenza è il rapporto che c'è tra eletti ed elettori – un senatore ogni 200.000 abitanti –, e questo radicale “apportionamento” vale per qualsiasi sistema elettorale. Poi c'è il *gerrymandering*, di cui si discute molto anche nel libro di Peterlini, che è un sistema di ritaglio dei sistemi elettorali in guisa da concentrare e non concentrare le forze proprie e del partito avversario al punto giusto, in guisa da dare al partito avverso poche vittorie con grosso vantaggio, riservando al proprio molte vittorie con poco vantaggio.

I controveleni del *gerrymandering* sono criteri, come quello della tradizionalità dei collegi, della loro configurazione strutturale e via discorrendo, oltre a criteri etnico-naturali. Non si possono costruire collegi fuori da una certa continuità spaziale, da una corrispondenza con fattori urbani, sociali etc. Quindi assumono rilievo fattori storici, naturalistici, tradizionalistici.

L'*enlargement* è un altro accorgimento, attraverso cui si disperde una minoranza in un gruppo più ampio. Ampliando i collegi, infatti, possiamo distruggere una minoranza che insiste su una parte del territorio considerato. Sul punto la giurisprudenza americana ha elaborato il criterio della totalità delle circostanze ed anche criteri più puntuali come il c.d. *three pronged test*. Gli elementi di questo *triple test* sono: la minoranza deve avere la capacità di eleggere i rappresentanti in certi luoghi in base a un principio di *apportionment* generale, e cioè, al quoziente elettorale astratto. Poi ci vuole una tradizionale natura *cohesive* della minoranza (la minoranza deve essere, cioè, concentrata su una parte del territorio e non dispersa); ed anche la maggioranza deve essere tradizionalmente *cohesive*. Quando esistono queste condizioni si può affermare una discriminazione indiretta o qualcosa del genere.

Queste garanzie più intense operano a favore delle minoranze *discrete and insular* non delle minoranze *large and amorphous*. Queste non hanno una specifica garanzia, ulteriore rispetto al godimento dei generali diritti dell'uomo perché non sono un gruppo sociale autonomo. Questa è la giurisprudenza americana che non è, ovviamente, un modello eterno ed insuperabile, però è qualcosa con cui bisogna pure confrontarsi. Ci sono molte persone che hanno ragionato a lungo su questi problemi e non possiamo ignorare le loro elaborazioni, nel momento in cui cominciamo a ragionarci anche noi.

Taccio sui problemi più particolari del nostro sistema elettorale, che sacrifica eccessivamente la rappresentatività alla governabilità, senza garantire neppure questa, perché è congegnato in modo tale da destabilizzarla, in certe condizioni, anche quando sussisterebbe in natura, che destabilizza i quorum di garanzia costituzionale, etc. Taccio, perché sul punto una bella ordinanza della Cassazione ha ora sollevato questione di costituzionalità.

Queste legge, del resto, reca specifica menzione del Trentino Alto Adige, con rinvio a garanzie stabilite da precedente normativa e, dunque, non reca, sul punto, sensibili innovazioni.

