

Giovanni Maria Flick

Giudice Costituzionale

**Con la collaborazione di Vittoriana Carusi e
del Servizio studi-Sezione di diritto costituzionale comparato**

Italia

› MINORANZE ED EGUALIANZA: IL DIRITTO ALLA DIVERSITÀ E AL TERRITORIO COME ESPRESSIONE DELL'IDENTITÀ NEL TEMPO DELLA GLOBALIZZAZIONE

1. IL CONTESTO ANDORRANO E LE MINORANZE

La celebrazione del decimo anniversario del Tribunale costituzionale del Principato di Andorra, offre un'occasione e un contesto particolarmente significativi per riflettere sul tema delle minoranze, del loro significato ed individuazione, della loro protezione nel sistema costituzionale e segnatamente alla stregua della giurisprudenza costituzionale.

Con la Costituzione del 1993, tra innovazione e continuità come ha osservato recentemente Tania Groppi (in *Una Costituzione moderna per uno Stato feudale: il caso del Principato di Andorra*, in *Piccolo Stato, Costituzioni e connessioni internazionali*, a cura di Guido Guidi, Torino, 2003, da cui sono tratte testualmente le osservazioni che seguono, relative al contesto andorrano), il Principato propone una sua ragion d'essere in una identità nazionale della quale la tradizione rappresenta soltanto un punto di partenza, per un itinerario che si sviluppa attraverso la condivisione di principi e valori solo in parte basati su quella tradizione, e di cui i diritti umani costituiscono l'aspetto centrale. Nel momento in cui afferma il proprio carattere sovrano – in passato messo in dubbio – il Principato, aprendosi all'ordinamento internazionale e alle organizzazioni sopranazionali, rinuncia a parte di quella sovranità appena affermata. Più che attuare un "semplice adeguamento della struttura istituzionale di Andorra alle nuove circostanze" (come recita il preambolo della Costituzione), un piccolo stato – le cui origini risalgono al medioevo – rinuncia alla via, più facile, di cercare il luogo della identità di gruppo nel passato e nelle radici che affondano nella terra, a favore invece di una tradizione che si aggiorna attraverso l'apertura e il confronto.

Proprio con riferimento al tema delle minoranze, appare particolarmente significativo il contenuto della Costituzione andorrana in tema di diritti: un catalogo ampio e dettagliato di diritti della persona e dei gruppi, compresi quelli sociali e culturali e quelli "della terza generazione"; una rilevante apertura al diritto internazionale pattizio, soprattutto con riferimento ai diritti umani; una serie di disposizioni specifiche a garanzia dei diritti e delle libertà.

Per altro verso, sempre in connessione con il tema delle minoranze, l'esperienza costituzionale di Andorra fornisce un esempio assai peculiare di valorizzazione dell'autogoverno e delle comunità minori: un processo di diffusione del potere verso il basso per cui, partendo da uno Stato centrale che non raggiunge la dimensione di un dipartimento francese, si giunge fino alle poche case che formano un *Quart* o una *Venta*.

Al contempo, essa mostra la ricerca di soluzioni che consentono al "piccolo" di non ripiegarsi su se stesso, di non essere una monade: soluzioni per ricostruire l'unità attraverso processi di integrazione che coinvolgono comunità più vaste. La presenza nella Costituzione del 1993 dei diritti umani propri delle Costituzioni contemporanee e delle dichiarazioni internazionali, l'apertura al diritto internazionale pattizio, l'incorporazione della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite, sono gli elementi portanti di tale itinerario, che, partendo da un *Quart o da una Venta*, arriva alla dimensione regionale europea e a quella globale della universalità di quei diritti.

L'autogoverno delle comunità territoriali ha da coniugarsi con l'universalismo dei diritti, pare suggerire l'esperienza di Andorra. Soltanto in questo modo il "piccolo" territorio, così carico di storia e di simboli, non resta prigioniero del suo passato e della sua taglia, che di tale passato è il prodotto: perché i diritti non hanno dimensione.

2. MINORANZE, MICRO-STATI E “GLOCALIZZAZIONE”

In effetti, proprio perché i diritti non hanno dimensione, ed anzi, vanno collocati ad un tempo nella dimensione universale, in quella regionale (ad esempio europea), in quella nazionale, ed in quella locale, un itinerario come quello andorrano appare ispirato soprattutto dalla centralità e dall'identità della persona - attraverso la valorizzazione della tradizione e dei diritti fondamentali - e dall'equilibrio del "glocale". Esso, perciò, sembra particolarmente emblematico e significativo per discutere di minoranze in un tempo come quello della globalizzazione, nel quale la tentazione dell'omogeneità, imposta per logiche economiche di profitto, è pari almeno al timore – che ne deriva – di perdere la propria identità, ed alla opposta tentazione di rifugiarsi nella chiusura e nel localismo: estremi contrapposti, destinati entrambi a generare insicurezza ed intolleranza.

In questa ottica, per un verso e più in generale, la tutela delle minoranze è uno degli aspetti più significativi per l'attuazione, necessaria, di un programma di effettiva "globalizzazione" dei diritti umani. Per un altro verso, nel contesto europeo e nel suo percorso da un'integrazione soltanto economica ad una, più profonda, di carattere politico, sociale e culturale – cui stiamo lavorando proprio in questi giorni, con l'elaborazione della costituzione europea – la dimensione delle minoranze, delle regioni e della "piccola patria" è essenziale nella prospettiva della "grande patria" l'unità attraverso la diversità.

Quanto più l'Europa tende a unificarsi, tanto si più richiede un rapporto dialettico e il contrappeso di formazioni più piccole, e viceversa; il rifiuto dell'esclusivismo etnico, la politica della convivenza e della tutela del pluralismo, la parificazione sostanziale dei diritti, il riconoscimento e la promozione effettiva delle diversità sono indispensabili premesse di una identità transnazionale, che valga a superare l'exasperazione e la chiusura dei nazionalismi.

Due profili di valorizzazione dei micro-stati meritano di essere sottolineati (si vedano le indicazioni di Peter Häberle, *Federalismo, regionalismo e piccoli Stati in Europa*, in *Il Federalismo e la democrazia*

europaea, a cura di Gustavo Zagrebelsky, Roma, 1994), in un contesto che, da un lato, registra la tendenza all'affermazione sempre più numerosa di essi; da un altro lato, relativizza il concetto di micro-stato, poiché realtà statuali che non rientrano certo in questa categoria nell'ambito europeo, possono invece essere considerate tali nel confronto con i maxi-stati, nell'ambito globale.

Il primo profilo concerne il contributo di arricchimento (di cultura, di tradizione, di autodeterminazione democratica, di possibili soluzioni ai problemi) offerto dai piccoli Stati: con un singolare contrappunto fra questa affermazione in positivo della sovranità di essi, e la concezione, carica di significato negativi, della *fictio* della sovranità tipica dei tradizionali paesi *off-shore*, intesa invece come strumento destinato esclusivamente a logiche, spesso inaccettabili e male utilizzate, di tipo finanziario.

Il secondo profilo attiene alla valorizzazione della dimensione ad un tempo locale e universale dei diritti umani: è una prospettiva che sottolinea la loro localizzazione sul territorio, il loro collegamento con le radici della identità, la maggiore concretezza di essi in un contesto locale e territoriale che ne favorisce la percezione ed agevola la solidarietà nonché la promozione della loro effettività (soprattutto per quanto concerne i diritti economici, sociali, culturali).

In quest'ultima prospettiva appaiono interessanti alcuni spunti recenti di riflessione. Essi sono rappresentati in primo luogo dall'emergere della tendenza a configurare un "diritto al territorio", nel contesto dei diritti fondamentali: un diritto inteso non già come un momento di chiusura e come una riserva da cui escludere gli altri, ma come un momento essenziale dell'identità.

In secondo luogo, e con uno specifico riferimento al tema della minoranze, viene in considerazione il legame concreto e specifico fra l'uomo e la sua terra di origine e di residenza: un legame espresso attraverso il riconoscimento (si veda, ad esempio, la giurisprudenza della Corte Suprema degli Stati Uniti, del Canada e dell'Alta Corte dell'Australia, in tema di legame fra un gruppo minoritario *autoctono* e il territorio, in Eleonora Ceccherini. *La codificazione dei diritti nelle recenti costituzioni*, Milano, 2002; nonché, da ultimo, una sentenza della Corte Interamericana dei diritti umani, in data 31 agosto 2001, *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo), Awas Tingni, vs Estado Nicaragua*) della necessità di garantire – attraverso un'adeguata protezione giuridica, ed anche attraverso il risarcimento dello sfruttamento dei danni subiti – i diritti sulle terre appartenenti alle comunità autoctone e ai loro antenati, alla luce del vincolo materiale, culturale e religioso esistente da epoche remote fra i membri di tali comunità e la loro terra, in conformità con il diritto consuetudinario, i loro valori, i loro usi e costumi.

In terzo luogo, sotto altro profilo, viene in considerazione la recente elaborazione – ad iniziativa di più di cento città europee – di una Carta dei diritti dell'uomo nelle città europee, che tende a sensibilizzare le realtà locali e urbane a questa problematica, attraverso un impegno politico, amministrativo e della società civile.

3. LA NOZIONE DI MINORANZA E LE PROSPETTIVE DI TUTELA

L'ambito di una riflessione sulle minoranze va innanzitutto delimitato con riferimento all'oggetto

ed alla nozione di minoranze, per i quali si rinvia alle analisi di Alessandro Pizzorusso (*Minoranze e maggioranze*, Torino, 1993), e di Sergio Bartole, Nino Olivetti Rason, Lucio Pegoraro (*La tutela giuridica delle minoranze*, Padova, 1998).

Sembra agevole escludere da tale riflessione la dialettica politica fra maggioranza e minoranza, conseguente alle varie forme di applicazione e regolamentazione del principio maggioritario. La c.d. minoranza politica – ferma restando la possibilità e talvolta l'opportunità di strumenti a garanzia di essa – è, in sostanza, il risultato dell'applicazione di regole nella formazione di decisioni politiche; presenta delle caratteristiche di mutevolezza e reversibilità; si risolve nella dialettica politica, nel quadro del rispetto dei valori fondamentali.

La nozione, generalmente acquisita e condivisa, di minoranza indica un gruppo sociale distinto e in certo modo contrapposto a quello dominante; cioè una realtà pre- giuridica, sociale e di fatto, che assume rilevanza giuridica solo ed in quanto il legislatore attribuisca o riconosca, ai componenti del gruppo, dei diritti: un riconoscimento che soltanto di recente viene riferito al gruppo in quanto tale e non singolarmente ai suoi appartenenti.

E' certamente difficile definire questo tipo di minoranza, per la varietà e molteplicità di situazioni ad essa riconducibili. Deve trattarsi di situazioni tali da renderla stabile e tendenzialmente permanente, con un collegamento al territorio e con una contrapposizione alla maggioranza, per fattori sociali, prevalentemente (ma non necessariamente in modo esaustivo) di tipo etnico, linguistico, religioso, che si risolvono in condizioni di inferiorità per ragioni di ordine numerico, politico o economico. Si discute se accanto a tali fattori sociali debba affiancarsi anche quello della nazionalità, da cui discendono le esigenze della tutela etnica e linguistica, e da ultimo quello della condizione di immigrato o di rifugiato.

Generalmente, ma non ancora da tutti, si riconosce a tali gruppi il significato di comunità intermedie e di formazioni sociali, cui si riferiscono sia interessi diffusi e collettivi, sia diritti individuali e/o del gruppo: all'uso della propria lingua, intesa sia come mezzo di comunicazione e manifestazione di opinioni e/o dichiarazione di volontà o di scienza con effetti giuridici, sia come fattore di riconoscimento della appartenenza a un gruppo sociale, sia come bene culturale in sé; alla professione della propria fede religiosa e all'esercizio del relativo culto; allo sviluppo economico e della propria cultura, con particolare riferimento al sistema scolastico; al lavoro senza dover emigrare; all'accesso alle cariche pubbliche e politiche; all'autonomia; al risarcimento dei torti subiti; e così via.

La tutela delle minoranze può essere infatti garantita attraverso varie norme, che assicurano l'autonomia, la tutela dei diritti individuali, diritti particolari di rappresentanza, la promozione e il riconoscimento dell'identità culturale ovvero il pluralismo da parte dello Stato.

Si tratta cioè di realizzare la tutela dei diritti umani fondamentali e la convivenza fra gruppi differenti, attraverso una *mix* che contemperi le diverse vie della eguaglianza, della tolleranza, dell'integrazione, del riconoscimento ed accettazione delle diversità; evitando peraltro le carenze e gli effetti negativi che possono derivare dall'unilateralità nello scegliere soltanto l'una o l'altra di esse.

La protezione riconosciuta a tali minoranze e gruppi – in passato affidata prevalentemente al diritto internazionale e quindi a rapporti interstatali (in una prospettiva di diritto alla sopravvivenza fisica, alla idoneità culturale, all'autodeterminazione, all'indennizzo nel caso di rottura irrecuperabile del legame fra la minoranza e il proprio territorio) – costituisce attualmente espressione soprattutto del diritto statale, nell'ambito della tutela dei diritti fondamentali, da quando il principio di eguaglianza formale e sostanziale e quello pluralistico sono entrati nel quadro costituzionale.

E' ovvio peraltro come la garanzia di tutela dei diritti fondamentali di libertà, per quanto presupposto fondamentale e ineliminabile della tutela della minoranza, non è sufficiente a garantire quest'ultima ed in particolare ad assicurare la conservazione della sua identità e specificità.

In corrispondenza alla distinzione – peraltro non necessariamente rigida – fra minoranze discriminate (in cui il gruppo discriminato tende ad ottenere la parificazione e l'assimilazione con la maggioranza) e minoranze volontarie (in cui il gruppo invece tende a rifiutare l'assimilazione ed a conservare la sua specificità), ed alla combinazione delle due tendenze, accanto al divieto di discriminazioni odiose di fronte alla legge, in violazione del principio di eguaglianza formale, si pone l'esigenza di una protezione in positivo del gruppo: e ciò attraverso i trattamenti differenziati ed il riconoscimento dei diritti che si rendono necessari, in termini di ragionevolezza, per conservare e proteggere la specificità e l'identità del gruppo medesimo e la sua diversità, come espressione del pluralismo nella cornice dei diritti fondamentali.

L'applicazione del principio di eguaglianza alle minoranze – in relazione all'inferiorità di fatto che esse di solito presentano rispetto ai gruppi dominanti, per squilibrio numerico, economico o di influenza e posizione sociale – esprime con particolare evidenza il passaggio dall'eguaglianza in senso formale a quella in senso sostanziale. Anche e soprattutto in relazione alle minoranze può essere necessario giungere a situazioni differenziate – nei limiti di una giustificazione obiettiva, ragionevole e di una proporzionalità – e quindi di apparente disuguaglianza formale, per realizzare l'eguaglianza sostanziale.

Proprio in considerazione di ciò, sembra giustificato ricondurre alla riflessione sulle minoranze in senso stretto anche quella sulle categorie – in sé diverse dalle prime – di soggetti e gruppi socialmente deboli e vulnerabili (si pensi in particolare ai portatori di *handicap*, alla condizione femminile, agli anziani e così via): prospettiva, questa, riconosciuta esplicitamente da varie carte costituzionali; anche se logicamente, in questi casi, il trattamento differenziato è rivolto più ad eliminare condizioni di discriminazione di fatto che non, in positivo, a salvaguardare connotazioni di specificità.

In tale ottica, si cercherà di dare conto del sistema di protezione delle minoranze nell'ordinamento costituzionale italiano, alla luce anche delle indicazioni della giurisprudenza costituzionale (riportando in appendice le decisioni di essa che vengono richiamate nel testo).

4. LA COSTITUZIONE REPUBBLICANA: I PRINCIPI FONDAMENTALI IN TEMA DI MINORANZE. IL PRINCIPIO DI EGUALIANZA E DI NON DISCRIMINAZIONE.

Il principio generale di tutela delle minoranze, quali esse siano, può ravvisarsi nella parte dedicata ai «Principi fondamentali» della Costituzione italiana del 1947.

Innanzitutto nell'art. 3, il cui primo comma codifica il principio dell'eguaglianza di tutti i cittadini «davanti alla legge» (eguaglianza formale) e della loro «pari dignità sociale», prescrivendo nel contempo il divieto di discriminazioni ovvero di «distinzioni» che si basino, in particolare, su «sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche e condizioni personali e sociali»: qualità o condizioni, quelle elencate (ma l'elencazione costituzionale non dovrebbe esaurire tutte le differenze possibili), che non possono essere assunte dal legislatore quali criteri validi di per sé per l'adozione di discipline differenziate **(sentenza n. 56 del 1958)**.

Il divieto di discriminazioni per ragioni di sesso viene ribadito nell'art. 117, settimo comma, nella nuova formulazione seguita all'approvazione della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, divenendo così un principio stringente anche per le leggi regionali.

Il divieto di discriminazione affermato nella Costituzione italiana trova una evidente corrispondenza sia nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU, Roma, 4 novembre 1950) il cui art. 14 proclama, appunto, *che «il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o ogni altra condizione»*, sia nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, i cui artt. 20 e 21 prescrivono il principio di uguaglianza («*Tutte le persone sono uguali davanti alla legge*»), e quello di non discriminazione («*1. E' vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali. 2. Nell'ambito d'applicazione del trattato che istituisce la Comunità europea e del trattato sull'Unione europea è vietata qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza, fatte salve le disposizioni particolari contenute nei trattati stessi*»).

Sul concetto di discriminazione e ai fini dell'attuazione della parità di trattamento, assume una particolare incidenza in ambito statale anche la normativa comunitaria, adottata sotto forma di direttiva: in particolare, si vedano, ora, il decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215 (che dà attuazione alla direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica) e il decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216 (che dà attuazione alla direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro).

5. LE FORMAZIONI SOCIALI. IL DIRITTO ALLA DIVERSITÀ E IL PLURALISMO SOCIALE.

La dottrina propende anche a riconoscere a talune minoranze volontarie dotate di una certa stabilità - quali, ad esempio, quelle linguistiche o religiose - il carattere di «formazioni sociali» nelle quali si svolge e sviluppa la «personalità dell'uomo» e che, in vista della promozione di tale fondamentale finalità, sono garantite appunto dall'art. 2 della Costituzione.

Dalle formazioni sociali si vuole far derivare il «pluralismo sociale», considerando che, in molti casi, proprio nel loro ambito si esercitano quei «diritti inviolabili dell'uomo», che l'art. 2 «riconosce e garantisce». Tra di essi si annoverano i fondamentali diritti alla professione di fede religiosa (art. 19) e alla libera espressione del proprio pensiero con ogni mezzo (art. 21); quei diritti cioè che rendono concreta la dialettica sociale e la possibilità di una pluralità di fedi, opinioni o ideologie, diverse da quelle maggiormente condivise o professate e, quindi, il diritto stesso delle minoranze ad esistere e a esprimere la loro particolare «diversità» dalle posizioni maggioritarie o dominanti; in tal modo divenendo strumento del pluralismo culturale o sociale e, in definitiva, di democrazia (**sentenze n. 826 del 1988, n. 203 del 1989**), nonché espressione di ulteriori esigenze collegate alle istanze di una società «multiculturale».

6. L'EGUAGLIANZA SOSTANZIALE.

Al principio dell'eguaglianza «formale» si accompagna, nell'enunciazione del secondo comma dell'art. 3, quello che suole definirsi come principio di «eguaglianza sostanziale». Esso impegna la Repubblica a «*rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*»: principio che si realizza attraverso programmi e «misure» legislative concrete affidate, quale «compito» precipuo, al «concorrente impegno del complesso dei poteri pubblici (Stato, regioni o province autonome, enti locali)», «rientranti nel concetto di Repubblica» (**sentenza n. 217 del 1988, sentenza n. 109 del 1993**).

L'accento posto sugli ostacoli di ordine economico e sociale evidenzia la consapevolezza da parte del Costituente della esistenza di «disuguaglianza delle posizioni di partenza», che occorre rimuovere per il raggiungimento dell'obiettivo indicato nel secondo comma dell'art. 3 e per conferire il massimo di effettività a diritti fondamentali.

Ad esempio, la giurisprudenza costituzionale rinviene nel precetto del secondo comma dell'art. 3 il fondamento per apprestare la garanzia minima di alcuni diritti fondamentali: in particolare, del «diritto sociale» all'abitazione delle persone meno abbienti e del diritto all'istruzione dei portatori di *handicap*. Si riconosce nella legislazione diretta alla soddisfazione di tali interessi il contributo - cui lo Stato non può abdicare in nessun caso - perché «la vita di ogni persona rifletta ogni giorno

e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana» (**sentenza n. 217 del 1988**); perché si raggiunga quel «pieno sviluppo della persona» cui si riferisce l'art. 3 (**sentenza n. 215 del 1987**); e perché venga tutelato il diritto all'identità personale, cioè il diritto della persona «ad essere se stesso» con tutto il patrimonio personale di idee ed esperienze, convinzioni ideologiche, religiose, morali e sociali che lo qualificano come individuo (**sentenza n. 13 del 1994**).

7. IL DUPLICE PROFILO DELLA TUTELA. LA TUTELA NEGATIVA E LE AZIONI POSITIVE.

Dal rapporto tra i due commi dell'art. 3 Cost. emerge l'aspetto dialettico ma non contraddittorio della tutela in essi proclamata: da un lato, come «tutela negativa», espressa soprattutto dal divieto di non discriminazione, contenuto nel primo comma; e, dall'altro lato, anche come «tutela positiva», che rende ammissibili interventi derogatori al principio della parità formale (affermato nel primo comma), in ragione del ripristino della pari dignità sociale di tutti i cittadini e dell'eguaglianza sostanziale (proclamata nel secondo comma). Si ammettono dunque quelle «azioni positive» (*affirmative actions*) «dirette a trasformare una situazione di effettiva disparità di condizioni in una connotata da una sostanziale parità di opportunità», come tali, comportanti «l'adozione di discipline giuridiche differenziate a favore delle categorie sociali svantaggiate» (**sentenze n. 109 del 1993 e n. 49 del 2003**); sempreché le misure adottate, come rimedio a discriminazioni passate, non si traducano a loro volta in ulteriori discriminazioni (**sentenza n. 422 del 1995**).

L'apparente antinomia tra i due commi dell'art. 3 Cost. sana, in realtà, l'insufficienza del primo a realizzare tutte le istanze di un moderno «Stato di diritto» che evolve nelle forme dello «Stato sociale», alla cui integrale attuazione non può non contribuire la enunciazione del secondo.

La possibilità di azioni positive ovvero di «misure» e «vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato» è prevista espressamente nell'art. 23 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il cui primo comma riguarda la parità tra uomini e donne.

8. IL PRINCIPIO AUTONOMISTICO E LE COMUNITÀ LOCALI.

Nel proclamare (all'art. 5) il principio di unità e indivisibilità della Repubblica, la Costituzione italiana dà nel contempo pieno riconoscimento al principio autonomistico: quest'ultimo, espressione e modo d'essere di democrazia e libertà.

L'articolazione territoriale della Repubblica, nella quale si specificano il principio autonomistico – nella nuova formulazione data dall'art. 114 del Titolo quinto (introdotta con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) – e l'intero sistema delle autonomie locali (Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni) costituisce, appunto, il passaggio a quella che un illustre costituzionalista, Carlo Esposito, individuava come «la struttura interiore dello Stato».

E' nella realtà locale, infatti, che si sperimentano tutta la concretezza e l'effettività dei diritti nonché l'impegno per i corrispondenti doveri di solidarietà sociale. Sicché il territorio, come spazio fisico anche di educazione, di comune cultura e di tradizione, può rappresentare, esso stesso, oggetto di un diritto, da annoverare fra i diritti fondamentali della persona e come momento essenziale dell'identità di ciascuno di noi, in un'epoca pure vocata al superamento delle barriere nazionali e alla globalizzazione.

A proposito delle autonomie, secondo la Corte costituzionale, la Costituzione, “nell'attribuire spiccato rilievo costituzionale all'autonomia degli enti locali territoriali, riconosce per ciò stesso la particolare importanza che in tale quadro riveste il principio di autodeterminazione delle popolazioni locali per quel che riguarda il loro assetto istituzionale” **(sentenza n. 453 del 1989)**.

La Corte afferma che “la partecipazione delle popolazioni locali a fondamentali decisioni che le riguardano costituisce un principio di portata generale che è connaturale alla forma di democrazia pluralista accolta nella Costituzione repubblicana e alla posizione di autonomia riconosciuta agli enti territoriali nel titolo V, parte II, della Costituzione...La possibilità di concorrere alla determinazione delle scelte delle quali si è destinatari, infatti, vivifica gli istituti della rappresentanza offrendo agli organi politici e amministrativi l'opportunità di un più stretto raccordo con le popolazioni amministrare”; tuttavia il popolo non può essere “evocato dalla legge regionale nella sua parzialità di frazione autonoma insediata in una porzione del territorio nazionale, quasi che nella nostra Costituzione, ai fini della revisione, non esistesse un solo popolo, che dà forma all'unità politica della Nazione e vi fossero invece più popoli” **(sentenza n. 496 del 2000)**: un orientamento, questo, in qualche modo vicino a quello del *Conseil Constitutionnel* francese, secondo cui, con riferimento allo *Statut de la Corse*, “la menzione fatta dal legislatore del popolo corso come componente del popolo francese è contraria alla Costituzione, che riconosce solamente il popolo francese, composto di tutti i cittadini senza distinzione di origine di razza e di religione (decisione n. 91-290 DC del 9 maggio 1991).

In esito alla recente riforma del Titolo V della Costituzione e del sistema delle autonomie, la Corte Costituzionale riconosce che il “nuovo orizzonte dell'Europa e il processo di integrazione sopranazionale” hanno “agito in profondità sul principio di sovranità, orientandolo nuovamente e immettendovi virtualità interpretative non immediatamente predicibili”; tuttavia, già alla stregua dell'immutato art. 1 della Costituzione, “le forme e i modi nei quali la sovranità del popolo può svolgersi...assumono una configurazione talmente ampia da ricomprendervi certamente il riconoscimento e la garanzia delle autonomie territoriali”; “il nuovo titolo V...ha disegnato di certo un nuovo modo d'essere del sistema delle autonomie”, senza peraltro intaccare “le idee sulla democrazia, sulla sovranità popolare e sul principio autonomistico che erano presenti e attive sin dall'inizio dell'esperienza repubblicana” **(sentenza n. 106 del 2002)**.

9. LE MINORANZE LINGUISTICHE.

Del resto, nella dimensione locale - in quanto localizzate in un determinato territorio - convivono ed operano comunità particolari caratterizzate dall'identità di alcuni elementi, quali la lingua e la cultura, rivelatori altresì di una condizione minoritaria come tale tutelabile.

Per quanto riguarda la tutela delle minoranze linguistiche, alla prescrizione negativa (divieto di non discriminazione in relazione alla lingua) dell'art. 3, di cui si è detto, la nostra Costituzione aggiunge, all'art. 6, la previsione di segno positivo, di «*apposite norme*» di tutela; nella prospettiva, dunque, non solo della garanzia ma anche della valorizzazione di ogni fattore di specificità culturale, che non contraddice, ma, anzi, cementa l'unità nazionale. Ciò implica, evidentemente, «un trattamento specificamente differenziato» delle singole comunità linguistiche, che tuteli le proprie specificità di cultura e tradizioni «nella duplice direzione di assicurarne, per un verso, la permanenza contro forzate assimilazioni e di garantire alle stesse, per altro verso, forme e modi di partecipazione all'organizzazione politica e amministrativa ..., in proporzione della loro consistenza numerica» **(sentenza n. 86 del 1975)**.

La Corte costituzionale insegna, poi, che la tutela delle minoranze linguistiche, qualificata come «interesse nazionale», costituisce «uno dei principî fondamentali dell'ordinamento costituzionale che si pone come limite e al tempo stesso come indirizzo per l'esercizio della potestà legislativa (e amministrativa) regionale e provinciale» **(sentenza n. 289 del 1987)**.

Nella disciplina dei diritti linguistici delle minoranze – in ogni caso contenente, per definizione, norme speciali, che fanno eccezione a regole generali e che devono tener conto della «pluralità degli interessi, costituzionalmente rilevanti, che vengono in considerazione» – il «criterio della territorialità» dovrebbe prevalere di norma sul «criterio personale», nel senso cioè di escludere una proiezione della tutela al di là dei limiti territoriali di insediamento della comunità linguistica di riferimento **(sentenza n. 406 del 1999)**.

Nel nostro Paese, alle minoranze etnico-linguistiche di piú remota tradizione è stata accordata una specifica protezione, con garanzie particolari, il cui peso si misura dalla considerazione della rilevanza anche internazionale degli interessi protetti **(sentenze n. 242 del 1989, punti 8.1 e 8.2 e n. 438 del 1993)**.

La presenza di determinate minoranze in alcune Regioni di confine e l'esigenza di una loro protezione particolarmente forte è anche la ragione dell'autonomia speciale differenziata attribuita alle Regioni stesse, sicché proprio la tutela delle minoranze assume un preciso valore di riferimento di tale autonomia.

Ciò vale, in particolare, per le minoranze tedesca e ladina residenti nel territorio dell'Alto Adige, regolate in virtù dell'accordo internazionale De Gasperi-Grüber (Parigi, 5 settembre 1946) dallo statuto speciale approvato con legge costituzionale 28 febbraio 1948, n. 5, modificato dalla legge costituzionale

10 novembre 1971, n. 1; per la minoranza di lingua francese, residente in Valle d'Aosta, regolata dallo statuto speciale, approvato dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4; per la minoranza slovena, residente soprattutto nella provincia di Trieste e in quelle di Gorizia e Udine, regolata dallo statuto speciale approvato con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, in forza del Memorandum di Londra (del 5 ottobre 1945) e del Trattato di Osimo firmato il 10 novembre 1975.

Comunque, dalle norme costituzionali degli artt. 3 e 6 - ancorché «norme direttive» (o di principio) e dall'applicazione differita - «deriva sempre e necessariamente l'obbligo di ricercare una "tutela minima", immediatamente operativa, sottratta alla vicenda politica e direttamente determinabile attraverso l'interpretazione costituzionale dell'ordinamento, anche per mezzo della valorizzazione di tutti gli elementi normativi esistenti» (**sentenza n. 15 del 1996**). Tutela tanto più necessaria quando il legislatore non abbia ancora assolto all'obbligo costituzionale previsto dall'art. 6.

L'immediata operatività delle norme parametro era stata già sostenuta dalla Corte, riconoscendosi perciò alla popolazione di lingua slovena del territorio di Trieste, in quanto «minoranza riconosciuta» e in base al trattato di Osimo, il diritto all'uso della lingua materna anche nei rapporti con le locali autorità giurisdizionali (**sentenze n. 28 del 1982 e n. 62 del 1992**).

In attuazione dell'art. 6, e in conformità dei principi emersi anche a livello internazionale ed europeo – Carta europea delle lingue regionali o minoritarie e Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, adottate dal Consiglio d'Europa nel 1992 e nel 1995 –, ad oltre cinquant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione, è intervenuta la disciplina di principio sulla tutela delle minoranze linguistiche (*legge 15 dicembre 1999, n. 482*). Essa individua i gruppi destinatari della tutela – popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate e parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo – ed ha posto perciò le premesse per il loro riconoscimento e per successivi specifici interventi in una linea tendenzialmente uniforme, che dovrebbe cioè superare i particolarismi vigenti al momento della sua entrata in vigore.

La legge n. 482 detta una disciplina generale in tema di istruzione scolastica e universitaria, uso della lingua nei consigli degli enti locali e di fronte alle amministrazioni pubbliche, toponomastica, ripristino di nomi e cognomi nella lingua minoritaria, servizi radiotelevisi.

10. LE MINORANZE RELIGIOSE E IL PLURALISMO CONFESIONALE.

Al fattore religioso si riferiscono alcune disposizioni della Costituzione italiana, inserite nella parte dedicata ai «Principi fondamentali» (artt. 7 e 8) e tra i «Diritti e doveri dei cittadini» (artt. 19 e 20): rendendo con ciò rilevanti e distinguendo fra loro la dimensione individuale e quella collettiva del fenomeno religioso e la relativa disciplina.

Alla base di tale disciplina vi è, comunque, il principio di non discriminazione in base alla religione, sancito dal primo comma dell'art. 3 e ribadito dal primo comma dell'art. 8.

L'aspetto individuale della libertà religiosa è rappresentato dalle norme dell'art. 19, che, opportunamente, specifica in materia religiosa – e, dunque, si salda ad esso – il principio della libertà di opinione, affermato dall'art. 21: vengono tutelate, perciò, sia la «libertà positiva» di professare qualsiasi fede, sia quella «negativa» di non professarne alcuna.

Alla dimensione comunitaria e organizzativa si riferiscono gli artt. 7, 8 e 20, con i quali la Costituzione italiana prende in considerazione – quale proiezione della libertà individuale – il fenomeno organizzato delle religioni, distinguendo, tuttavia, la Chiesa cattolica dalle confessioni acattoliche e, in particolare lo strumento della regolamentazione dei loro rapporti con lo Stato: bilaterale o concordatario in un caso (art. 7); unilaterale, seppure rafforzato dall'«intesa», nell'altro (art. 8).

Lo specifico e differenziato rilievo dato alla religione cattolica con la copertura costituzionale dei Patti lateranensi, non incrina, in ogni caso, il valore della proclamazione della «*eguale libertà*» di «*tutte*» le confessioni religiose, ivi compresa quella cattolica. Su questo piano non sono ammissibili interpretazioni diverse o limitative: la parità nella libertà di culto è cosa ben diversa dalla parità nel trattamento con riguardo alla situazione giuridica delle confessioni.

Trattamenti differenziati, sotto quest'ultimo aspetto, possono essere bensì necessari in relazione a più elementi che vengano in considerazione (la consistenza numerica e la tradizione consolidata, il grado di penetrazione nel tessuto sociale, la distribuzione nel territorio, e l'organizzazione) anche in una linea tendenzialmente uniforme delle diverse discipline sulla base di intese.

Il particolarismo di regolamentazione caso per caso indicato dalla Costituzione – che non dovrebbe escludere anche una disciplina di principio a carattere generale – supera, in ogni modo, la concezione di una disciplina statale uniforme per tutte le confessioni, analoga a quella che relegava, nell'ordinamento anteriore, in una posizione decisamente deteriore i «culti ammessi» nello Stato.

Del resto, le differenze nei contenuti tra le diverse discipline – come riconosce la Corte costituzionale (**sentenza n. 235 del 1997**) – sono espressione di un sistema di relazioni che tende ad assicurare accanto all'eguale libertà il riconoscimento delle complessive esigenze di ciascuna confessione.

Diverse leggi, a partire dal 1984, hanno regolamentato i rapporti tra lo Stato e alcune confessioni religiose: in particolare, quelli con la Tavola Valdese, con la Chiesa avventista del 7° giorno, con le Assemblee di Dio, con l'Unione delle Comunità ebraiche, con l'Unione evangelica battista e con la Chiesa evangelica luterana.

Ne consegue, poi, per un verso, che il diritto speciale, riferito ai soggetti che abbiano stipulato le intese, non può essere invocato per chiederne l'estensione ad altri destinatari, in mancanza di una specifica e distinta intesa; e, per un altro verso, che la sussistenza di intese con lo Stato non può essere assunta a criterio preferenziale, per attribuire determinati benefici alle confessioni religiose (**sentenza n. 346 del 2002**).

A dar corpo ed effettività al principio del pluralismo confessionale prefigurato dalla Costituzione, soprattutto con l'eliminazione delle più vistose antinomie normative non più compatibili con i principi costituzionali, risultano decisive l'evoluzione normativa e quella giurisprudenziale. Così, ad esempio, viene meno il significato originario del principio della «religione di Stato», in virtù della previsione del punto 1 del Protocollo addizionale all'Accordo di modifica del Concordato lateranense del 1984; formula che diventa, dunque, «semplicemente il tramite linguistico per mezzo del quale, ora come allora, viene indicata la religione cattolica» **(sentenza n. 508 del 2000)**; superandosi con ciò anche il criterio quantitativo che aveva giustificato in precedenza una particolare protezione della «religione della maggioranza» o della «quasi totalità» della popolazione italiana **(sentenze n. 79 del 1958 e n. 14 del 1973)**.

Non può non condizionare l'evoluzione in senso pluralistico dello Stato di fronte al fenomeno religioso anche l'affermazione del principio – qualificato come «supremo» – della «laicità dello Stato» **(sentenza n. 203 del 1989)**; principio che non significa indifferenza di fronte all'esperienza religiosa, ma comporta «equidistanza e imparzialità» della legislazione rispetto a tutte le confessioni religiose **(sentenze n. 329 del 1997, n. 508 del 2000, n. 327 del 2002)**.

11. IL DIRITTO ALL'IDENTITÀ SESSUALE E IL PRINCIPIO DI PARITÀ TRA I SESSI.

La giurisprudenza costituzionale italiana non ignora il diritto di ciascuno di «realizzare, nella vita di relazione, la propria identità sessuale, da ritenere aspetto e fattore di svolgimento della personalità», consapevole anche che il sesso è «dato complesso della personalità determinato da un insieme di fattori, dei quali deve essere agevolato o ricercato l'equilibrio» **(sentenza n. 161 del 1985)**; e che il diritto di disporre liberamente della propria sessualità è «un diritto soggettivo assoluto», ricompreso tra le posizioni soggettive direttamente tutelate dalla Costituzione e garantito come «diritto inviolabile» della persona umana **(sentenza n. 561 del 1987)**.

Tanto basta al giudice costituzionale per ritenere, per un verso, immune da censure di costituzionalità la legge 14 aprile 1982, n. 164 la quale, consentendo la rettificazione anagrafica del sesso, si colloca perciò – sulla traccia di orientamenti espressi in numerosi Stati e fatti propri della Commissione della Corte europea dei diritti dell'uomo – «nell'alveo di una civiltà giuridica in evoluzione, sempre più attenta ai valori, di libertà e dignità, della persona umana che ricerca e tutela anche nelle situazioni minoritarie ed anomale»; per altro verso, in accoglimento della richiesta di illegittimità additiva, per ammettere la tutela risarcitoria alle vittime di violenze carnali consumate in occasione di fatti bellici.

E' chiaro altresì che non sempre la situazione minoritaria ambisce a rimanere tale: in particolare, quando essa dipenda – come nel caso della situazione femminile – da secolari fattori discriminanti oppure da una concezione «tradizionale» dei rapporti tra i sessi.

Ciò avvalorata la distinzione, dianzi citata, tra le minoranze che sono e permangono volontarie (o *minorities by will*) e, in quanto tali, escludono qualsiasi assimilazione o la piena integrazione alla

maggioranza, intendendo conservare tutte le loro particolarità di ordine culturale; e le minoranze loro malgrado (*o minorities by force*) che, al contrario, intendono la loro condizione minoritaria come frutto di discriminazione forzata, che si intende, perciò, superare con l'assimilazione, nelle situazioni giuridiche e nei diritti, al gruppo che detiene di fatto la maggioranza o con l'eliminazione delle sussistenti discriminazioni.

La completa integrazione nella società delle appartenenti al sesso femminile e, quindi, il superamento di una condizione minoritaria certamente non voluta o piuttosto subita, può scaturire – oltre che dalla stessa azione dei soggetti interessati – da una serie di circostanze e fattori concorrenti, quali, ad esempio, l'evoluzione del costume e del sentire comune in ordine ai rapporti tra i due sessi. A ciò si adeguano - ciascuna nella propria sfera - la legislazione e la giurisprudenza: affermando, o, meglio, attuando il principio costituzionale di parità oppure ripristinandolo in difetto delle condizioni che possano dare una razionale giustificazione a trattamenti differenziati, produttivi di effetti sfavorevoli ma anche di benefici, fondati esclusivamente sulla diversità di sesso (**sentenze n. 33 del 1960, n. 135 del 1971 e n. 46 del 1972**); ovvero censurando quelle che costituiscono «discriminazioni indirette» a favore delle persone di sesso femminile, derivanti cioè da un trattamento giuridico uniforme, che non diversifica una differenza statisticamente riscontrabile e obiettivamente dipendente dal sesso (**sentenza n. 163 del 1993**).

Alla luce di una diversa valutazione della «realtà sociale» e della «coscienza collettiva» va letto anche il mutamento di giurisprudenza operato in qualche caso dalla Corte costituzionale, dopo il riesame di questioni di legittimità costituzionale pur rigettate in precedenza (si vedano, soprattutto, le sentenze di segno diverso: rispettivamente, di rigetto, **n. 64 del 1961**, e di accoglimento, **n. 126 del 1968 e n. 147 del 1969**); un mutamento che evidenzia la concezione cui si ispirava un determinato sistema di sanzioni penali, che recava appunto «l'impronta di un'epoca nella quale la donna non godeva della stessa posizione sociale dell'uomo e vedeva riflessa la sua situazione di netta inferiorità nella disciplina dei diritti e dei doveri coniugali» (**sentenza n. 147 del 1969**).

Non si può non considerare poi quel circuito di influenze reciproche che sovente viene ad instaurarsi tra la giurisprudenza e la legislazione, a partire anche da sentenze anticipatrici di un quadro legislativo decisamente riformatore.

Per quanto riguarda la parità tra i sessi, diverse leggi hanno contribuito a dare attuazione al principio costituzionale: così, ad esempio, tra le altre, la legge 9 gennaio 1963, n. 7 sul divieto di licenziamento delle lavoratrici per causa di matrimonio; la legge 9 febbraio 1963, n. 66 che ha consentito l'accesso delle donne alla magistratura; la legge 9 dicembre 1977, n. 903, sulla parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro; la legge 30 dicembre 1971, n. 1204 sulla tutela delle lavoratrici madri.

Un ulteriore puntello al principio di parità tra i sessi è dato da altre norme costituzionali, che prendono in considerazione più specifici ambiti o settori in cui il principio di parità tra uomini e donne deve essere affermato o realizzato.

Così, nel matrimonio «ordinato sull'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi» (art. 29); e nel lavoro, garantendosi alla donna lavoratrice «gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore» (art. 37).

12. SEGUE: L'ACCESSO AGLI UFFICI PUBBLICI E ALLE CARICHE ELETTIVE.

E' soprattutto l'art. 51 della Costituzione - che proclama il diritto per i «cittadini dell'uno o dell'altro sesso» di «accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza» - ad offrire ulteriori conferme al principio di parità senza distinzione di sesso.

La «regola» fissata in quell'articolo non consente, infatti, deroghe se non in via di «eccezione» e - come poi precisava la Corte costituzionale - soltanto in quelle «particolari situazioni» nelle quali l'appartenenza all'uno o all'altro sesso si ponga come «requisito attitudinario» ovvero «come condizione che faccia presumere, senza bisogno di ulteriori prove, l'idoneità a ricoprire questo o quell'ufficio». (**sentenza n. 33 del 1960**)

La sentenza in questione faceva così giustizia, dichiarandola incostituzionale, di una remota disposizione (del 1919) che escludeva le donne, «per una categoria amplissima», dagli uffici implicanti l'esercizio di diritti e di potestà politiche.

Neppure possono essere ritenuti legittimi requisiti attitudinali per l'ammissione negli uffici pubblici (nella specie, nei corpi militari), condizioni personali quali, ad esempio, l'essere «senza prole», o l'essere «celibi o nubil» oppure «vedovi».

Norme siffatte incidono, infatti, indebitamente, in via indiretta, su diritti fondamentali: nella specie, oltre che sul diritto di contrarre matrimonio (artt. 2 e 29 Cost.), su quello di non essere sottoposti ad interferenze arbitrarie nella vita privata (proclamato dall'art. 12 della dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, dall'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dell'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea) (**sentenze n. 332 del 2000 e n. 445 del 2002**).

Per l'abrogazione di analoghe disposizioni limitative della libertà matrimoniale del personale militare dello Stato, v. ora l'art. 12 del decreto legislativo 31 luglio 2003, n. 236.

Una recente riforma costituzionale introdotta dalla legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1, ha integrato il contenuto dell'art. 51 della Costituzione assegnando alla Repubblica il compito di promuovere «con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini».

Come specifica la relazione dei proponenti, la novella mira a realizzare anche nel campo dei diritti politici l'eguaglianza sostanziale proclamata dall'art. 3 Cost., e, in particolare, a correggere gli squilibri esistenti negli organi elettivi (Parlamento, consigli comunali e regionali), nei quali la rappresentanza

femminile si presenta ancor oggi con una percentuale molto bassa (nelle elezioni politiche del 2001 soltanto 88 donne, su 945 componenti, sono state elette nel Parlamento nazionale: ovvero il 9,8% alla Camera, il 7,7% al Senato).

D'altro canto, già la legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, integrando gli statuti delle Regioni ad autonomia speciale, aveva espressamente attribuito alle leggi elettorali delle Regioni il compito di promuovere «*condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali*»: ciò proprio «*al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi*». Analoga integrazione è contenuta nel settimo comma dell'art. 117 riformato, già citato, in cui viene egualmente assegnato alle leggi regionali il compito di promuovere «*la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive*».

Vero è che la modifica dell'art. 51 Cost. interviene dopo una decisione della Corte costituzionale (**sentenza n. 422 del 1995**), con la quale venne dichiarata l'incostituzionalità delle «quote di riserva» di candidature nelle liste elettorali: nei primi commenti essa è stata, perciò, letta come una norma volta a superare lo scoglio di eventuali dichiarazioni di incostituzionalità di futuri provvedimenti legislativi emessi a garanzia della parità di accesso alle cariche elettive. Ma lo stesso giudice costituzionale, in una successiva pronuncia (**sentenza n. 49 del 2003**) – nel respingere, questa volta, le censure rivolte dal Governo ad una legge della Regione Valle d'Aosta, che prevede la obbligatoria presenza nelle liste elettorali di candidati di entrambi i sessi, a pena di invalidità – ha offerto delle opportune precisazioni in tema; escludendo, in particolare, che il vincolo legislativo, che opera soltanto nella fase anteriore alla competizione elettorale ed è, dunque, limitato al momento della formazione delle liste, possa incidere sui diritti dei cittadini e sulla libertà di voto degli elettori.