

La rappresentanza delle minoranze linguistiche

ROBERTO TONIATTI (a cura di)



UNIVERSITÀ
DI TRENTO



La rappresentanza delle minoranze linguistiche

Roberto Toniatti (a cura di)

Università degli Studi di Trento
Facoltà di Giurisprudenza

website: <http://www.liatn.eu>



Pubblicato da
Università degli Studi di Trento
via Calepina, 14 - 38122 Trento
casaeditrice@unitn.it
www.unitn.it

Impaginazione: Carla Maria Reale
Copertina: Matteo Boato, *Cieli di campi*, olio su tela, 2005

Copyright © 2023 Silvia Bagni, Matteo Cosulich, Urlike Haider-Quercia,
Esther Happacher, Matteo Monti, Francesco Palermo, Elisabetta Palici di Suni,
Giovanni Poggeschi, Davide Strazzari, Roberto Toniatti

Tutti i diritti riservati

Prima edizione: 2023
ISBN 978-88-5541-007-6
DOI https://doi.org/10.15168/11572_372279

Questo libro è disponibile in Open Access
Volume scaricabile gratuitamente dall'archivio IRIS - Anagrafe della ricerca

LA RAPPRESENTANZA DELLE MINORANZE LINGUISTICHE

INDICE

PRESENTAZIONE	6
---------------------	---

Roberto Toniatti

Introduzione.

<i>La rappresentanza politica e la rappresentazione delle minoranze linguistiche e nazionali: le ragioni, i fondamenti, i limiti</i>	8
--	---

Roberto Toniatti

Parte I

<i>La rappresentanza politica delle minoranze linguistiche e nazionali in Europa.....</i>	21
---	----

Francesco Palermo

<i>La (non) rappresentanza istituzionale delle nacionalidades in Spagna.....</i>	37
--	----

Matteo Monti

<i>La rappresentanza politica delle minoranze linguistiche in Italia.....</i>	52
---	----

Matteo Cosulich

<i>La rappresentanza politica dei gruppi linguistici in Alto Adige/Südtirol.....</i>	64
--	----

Esther Happacher

<i>Aspetti problematici della rappresentanza delle minoranze linguistiche.....</i>	72
--	----

Giovanni Poggeschi

Parte II

<i>I diritti di partecipazione politica – ancora senza rappresentanza – dello straniero.....</i>	<i>81</i>
<i>Ulrike Haider-Quercia</i>	
<i>Minoranze, effettività del rimedio e rappresentanza in giudizio nel diritto dell'antidiscriminazione.....</i>	<i>93</i>
<i>Davide Strazzari</i>	
<i>Rappresentanza e rappresentazione del pluralismo etnico e linguistico in un contesto interculturale e plurinazionale</i>	<i>110</i>
<i>Silvia Bagni</i>	
<i>Il principio del «reflective judiciary» e la rappresentazione delle minoranze linguistiche e nazionali negli organi giurisdizionali degli ordinamenti composti: una ricognizione del fenomeno e primi spunti ricostruttivi.....</i>	<i>134</i>
<i>Roberto Toniatti</i>	
<i>Conclusioni. La rappresentanza delle minoranze linguistiche: alcuni spunti problematici.....</i>	<i>153</i>
<i>Elisabetta Palici di Suni</i>	
<i>Le Autrici e gli Autori.....</i>	<i>159</i>

Conclusioni

La rappresentanza delle minoranze linguistiche: alcuni spunti problematici

Elisabetta Palici di Suni

Il tema della rappresentanza delle minoranze linguistiche mette particolarmente in evidenza uno dei tratti caratterizzanti delle minoranze stesse, e cioè le profondissime differenze che sussistono al loro interno. Ci sono minoranze forti e minoranze deboli, minoranze molto estese e minoranze di piccolissima entità, minoranze nelle minoranze, minoranze storiche e nuove minoranze. Questo si riflette naturalmente sul tema della rappresentanza, oltre che, più in generale, nei rapporti con la maggioranza.

Le differenze si possono riscontrare anche all'interno dello stesso gruppo minoritario, come nel caso dei ladini, sparsi tra la provincia di Belluno, la provincia di Trento e la provincia di Bolzano.

La condizione dei ladini delle province di Trento e Bolzano in effetti è stata equiparata sempre più nel corso del tempo, mentre all'inizio era piuttosto differente. È un caso sintomatico di minoranza nella minoranza. La minoranza ladina nella provincia di Trento deve confrontarsi con l'italiano, lingua ufficiale, con la quale presenta peraltro molte similitudini, avendo lo stesso ceppo. La minoranza ladina della provincia di Bolzano si confronta invece, oltre che con l'italiano, con il tedesco, che è una lingua assai differente. Tutto ciò mi sembra giustificasse un trattamento differenziato, quale quello originariamente previsto dallo Statuto del Trentino-Alto Adige,⁵⁶⁶ e che invece è stato gradualmente superato. I ladini del Veneto non hanno mai avuto la tutela di cui godono i ladini di Bolzano e quelli di Trento, e ciò benché la legge 15 Dicembre 1999, n. 482 (Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche) preveda che «La Repubblica favorisce la cooperazione transfrontaliera e interregionale» (art. 19, secondo comma) e che «Quando le minoranze linguistiche di cui all'articolo 2 si trovano distribuite su territori provinciali o regionali diversi, esse possono costituire organismi di coordinamento e di proposta, che gli enti locali interessati hanno facoltà di riconoscere» (art. 3, terzo comma). All'origine dell'avvicinamento tra i ladini di Trento e quelli di Bolzano si pone certo un importante senso di identità minoritaria, che tuttavia non ha portato un effettivo giovamento ai ladini della provincia di Belluno.

Tra i ladini di Trento e di Bolzano permangono comunque alcune differenze. Per ciò che attiene alla rappresentanza, in particolare, l'art. 48 dello Statuto del Trentino-Alto-Adige stabilisce che «La legge per l'elezione del Consiglio provinciale di Bolzano garantisce la rappresentanza del gruppo linguistico ladino», mentre «Un seggio del Consiglio provinciale di Trento è assegnato al territorio coincidente con quello dei comuni di Moena, Soraga, Vigo di Fassa, Pozza di Fassa, Mazzin, Campitello di Fassa e Canazei, ove è insediato il gruppo linguistico ladino-dolomitico di Fassa, ed è attribuito secondo le norme stabilite con la legge di cui al secondo comma dell'articolo 47».⁵⁶⁷ Nessuna

⁵⁶⁶ Sia permesso rinviare a E. PALICI DI SUNI, *La minoranza linguistica ladina in Trentino-Alto Adige*, in *Le Regioni* 3/1983, p. 527 ss.

⁵⁶⁷ L'art. 72 della legge elettorale provinciale 5 marzo 2003, n. 2 stabilisce, alla lettera i), che l'ufficio centrale circoscrizionale «attribuisce uno dei seggi alla lista che ha ottenuto il maggior numero di voti validi complessivi nei comuni ladini indicati alla lettera g) e, nell'ambito della lista, proclama eletto il candidato che nei medesimi comuni ha ottenuto il maggior numero di preferenze complessive».

previsione per la rappresentanza dei ladini del Veneto: vi è solo la Federazione dei Ladini Dolomitici della regione Veneto, che comprende otto Sezioni ladine dell'Alto Bellunese, le quali svolgono un'importante attività culturale, parzialmente finanziata dalla regione Veneto. Ad esse si affiancano due istituti culturali. Si è inoltre sviluppato un movimento, il BARD (Belluno Autonomia Regione Dolomiti), con l'obiettivo di perseguire l'autonomia e l'autogoverno locale dei Bellunesi. Il 10 giugno 2022 il BARD ha presentato a Strasburgo il "Rapporto sulle cause della progressiva estinzione delle minoranze linguistiche ladine della provincia di Belluno in conseguenza delle politiche attuate dallo Stato italiano" con la richiesta di maggiore autonomia per il territorio bellunese, non solo per poter evitare l'estinzione della lingua ladina, ma per contrastare il fenomeno dello spopolamento della montagna.

La frammentazione dei ladini in tre province con regimi differenti rende certo più difficoltoso il senso di una comune identità e lontanissima la prospettiva di una rappresentanza comune.

Ma neppure la compattezza e la forza di una minoranza conducono necessariamente ad una rappresentanza.

Uno dei gruppi minoritari più forti e più compatti è senz'altro quello catalano. I catalani si vantano di essere come numero di parlanti la settima lingua d'Europa, quindi una lingua più parlata di molte lingue ufficiali dell'UE (come il danese, il lettone, il lituano, il maltese, l'irlandese e così via). Eppure, i catalani non hanno una rappresentanza garantita in quanto gruppo minoritario.⁵⁶⁸ Anche senza garanzia di rappresentanza, il partito catalano, forte a livello locale, riesce però ad ottenere una buona percentuale di seggi nel Parlamento spagnolo.

A livello elettorale, di solito si sottolinea che il sistema proporzionale favorisce i partiti delle minoranze,⁵⁶⁹ ma non sempre è così. La forza del partito catalano e di quello basco in Spagna risiede infatti, non tanto nel sistema proporzionale, ma nel metodo D'Hondt⁵⁷⁰ e più ancora nel numero relativamente basso di seggi assegnato per ogni circoscrizione: pochi seggi vengono infatti facilmente conquistati dai gruppi più forti a livello nazionale, ma anche a livello locale. Prova ne è che nel Regno Unito, dove vige il sistema maggioritario per eccellenza, il partito scozzese ottiene risultati simili: meno voti del partito liberale, che è il terzo partito a livello nazionale, ma normalmente più seggi, che ottiene dove è più forte a livello locale. Sistemi proporzionali ma anche sistemi maggioritari possono quindi favorire partiti minoritari forti a livello locale.⁵⁷¹

Sintomatico mi pare il caso delle elezioni della Camera dei Comuni nel 2019: i liberal democratici, con il 7,9% dei voti a livello nazionale, hanno ottenuto 8 seggi, mentre il partito nazionalista scozzese ha ottenuto 56 seggi con il 4,7% dei consensi, il partito indipendentista irlandese Sinn Fein 4 seggi con lo 0,6% e quello del Galles Plaid Cymru ugualmente 4 seggi con lo 0,6% dei voti.

⁵⁶⁸ M. MONTI, *La rappresentanza politica delle nacionalidades in Spagna*, in questo volume.

⁵⁶⁹ Cfr. ad esempio F. PALERMO-J. WOELK, *No representation without recognition: the right to political participation of (national) minorities*, in *European Integration*, 2003, vol. 25, p. 229 e 231 ss.

⁵⁷⁰ M. MONTI, *La rappresentanza politica delle nacionalidades*, cit.

⁵⁷¹ Cfr. 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.it*, numero speciale 1/2018, p. 10 in nota.

<i>Party</i>	<i>Votes</i>	<i>%</i>	<i>Seats</i>
Conservative	11,300,303	36.8	330
Labour	9,347,326	30.4	232
Scottish National Party	1,454,436	4.7	56
Liberal Democrat	2,415,888	7.9	8
Democratic Unionist Party	4,260	0.6	8
Sinn Fein	176,232	0.6	4
Plaid Cymru (Party of Wales)	181,694	0.6	3
Social Democratic and Labour Party	99,809	0.3	3
Ulster Unionist Party	114,935	0.4	2
United Kingdom Independence Party	3,881,129	12.6	1
Green	1,157,613	3.8	1
Speaker	34,617	0.1	1
Alliance Party	61,556	0.2	0
Others	288,412	0.9	1

Similmente, in Spagna, alle elezioni del novembre 2019, il partito Ciudadanos ha ottenuto 10 seggi con il 6,86% dei consensi a livello nazionale, mentre i due principali partiti indipendentisti della Catalogna (ERC-SOBIRANISTES e JxCAT-JUNTS) con il 3,64% e il 2,21% dei voti, hanno ottenuto, rispettivamente, 13 e 8 seggi; i due partiti indipendentisti baschi (PNV e EH Bildu) hanno ottenuto, con l'1,58% e l'1,15% dei voti, rispettivamente 6 e 5 seggi.

<i>Partido</i>	<i>Escaños</i>	<i>Votos</i>	<i>%</i>
PSOE	120	6.792.199	28,25 %
PP	89	5.047.040	20,99 %
VOX	52	3.656.979	15,21 %
PODEMOS-IU	35	3.119.364	12,97 %
ERC-SOBIRANISTES	13	874.859	3,64 %
Cs	10	1.650.318	6,86 %
JxCAT-JUNTS	8	530.225	2,21 %
PNV	6	379.002	1,58 %

EH Bildu	5	277.621	1,15 %
MÁS PAÍS	3	559.110	2,33 %
CUP-PR	2	246.971	1,03 %
CCa-PNC-NC	2	124.289	0,52 %
NA+	2	99.078	0,41 %
BNG	1	120.456	0,5 %
PRC	1	68.830	0,29 %
¡TERUEL EXISTE!	1	19.761	0,08 %

Alcune costituzioni soprattutto dell'est europeo garantiscono seggi alle minoranze,⁵⁷² e questo avviene anche per gruppi minoritari non particolarmente estesi. In Slovenia sono garantiti due seggi alle minoranze italiana e ungherese, mentre nel Parlamento della Romania, oltre alla minoranza ungherese, che è la più forte, sono rappresentate altre 19 minoranze (con 18 seggi: uno rappresenta insieme cechi e slovacchi): questo rende il peso delle minoranze all'interno del parlamento rumeno piuttosto consistente, se le minoranze hanno, come mi sembra normale che sia, esigenze e interessi comuni.⁵⁷³

All'opposto, vi sono ordinamenti, come la Bulgaria, dove si vieta la stessa formazione di partiti espressione di minoranze⁵⁷⁴ o come la Turchia, dove similmente si vieta la costituzione di gruppi politici che si propongono di modificare la natura unitaria dello Stato per motivi legati al carattere razziale o linguistico della popolazione locale e si stabilisce che i partiti non possano proporsi di appoggiare gruppi minoritari, sviluppando o diffondendo lingue o culture non turche.⁵⁷⁵

Ma sono utili seggi garantiti? È utile avere in Parlamento una rappresentanza politica delle minoranze?

Numericamente la percentuale dei rappresentanti delle minoranze è sempre piuttosto ridotta, non in grado di incidere sulla politica di governo. Un'eccezione si ebbe nella Spagna degli anni '90, quando il governo centrale si trovò nella necessità di avere l'appoggio dei partiti nazionalisti per formare una maggioranza stabile:⁵⁷⁶ in cambio essi ricevettero notevoli concessioni sull'uso della lingua nelle rispettive comunità autonome. Nella maggioranza dei casi, tuttavia, l'incidenza dei rappresentanti delle minoranze è minima.

⁵⁷² Cfr. F. PALERMO, J. WOELK, *No representation without recognition*, cit., p. 235 ss.

⁵⁷³ Cfr. S. BAGNI, *Rappresentanza e rappresentazione del pluralismo etnico e linguistico in un contesto interculturale e plurinazionale*, in questo volume.

⁵⁷⁴ Cfr. R. TONIATTI, *La rappresentanza politica e la rappresentazione delle minoranze linguistiche e nazionali: le ragioni, i fondamenti, i limiti*, in questo volume.

⁵⁷⁵ F. CIANCI, *La tutela delle minoranze attraverso gli strumenti della rappresentanza: un'analisi giuridica comparata a questioni teoriche (ancora) aperte*, in *Ricerche Sociali*, 16/2009, p. 17, in nota; C. CASONATO, *La tutela delle minoranze etnico-linguistiche in relazione alla rappresentanza politica: un'analisi comparata*, Seminario: Trento, 17 novembre 1997, Provincia Autonoma di Trento, Quaderni del CDE, 1998, p. 9.

⁵⁷⁶ Cfr. M. IACOMETTI, *Regionalismo "differenziato" italiano ed Estado Autonomico spagnolo*, in M.P. VIVIANI SCHLEIN-E. BULZI-L. PANZERI (a cura di), *L'Europa tra federalismo e regionalismo* (Atti del Convegno, Università dell'Insubria, 22-23 novembre 2002), Giuffrè, Milano, 2003, p. 433-434.

La rappresentanza politica certo contribuisce ad accrescere il senso di identità del gruppo minoritario, ma quale rilievo possono assumere nelle singole decisioni partiti privi di una “vocazione generalista”?⁵⁷⁷

La questione minoritaria esula dalla maggioranza delle questioni politiche che si dibattono in Parlamento, in tema, ad esempio, di bilanci, di imposizione fiscale, di debito pubblico, di sanità, di edilizia, di politica industriale e così via.

Sui temi che riguardano più direttamente le minoranze può essere utile una presenza sia pur esigua in Parlamento, ma anche e forse ancor più associazioni, giornali, media che sensibilizzino l'opinione pubblica al riguardo.⁵⁷⁸

Politicamente le minoranze non hanno necessariamente una visione unitaria: si è visto che i partiti indipendentisti catalani sono più d'uno e così quelli baschi.

In Belgio il governo è attualmente sostenuto da sette partiti: il partito socialista francofono (PS, 19 deputati), il Movimento Riformatore francofono liberale (MR, 14 deputati), gli ecologisti francofoni e germanofoni (Ecolo, 13 deputati), i cristiani democratici fiamminghi (CD&V, 12 deputati), i liberali e democratici fiamminghi (Open VLD, 12 deputati), i socialdemocratici fiamminghi (Vooruit, 9 deputati) e i verdi fiamminghi (Groen, 8 deputati). All'opposizione ci sono sei partiti, in parte francofoni, in parte fiamminghi (N-VA 24, VB 18, PTB 12, LE 5, DéFI 2, Ind. 2).⁵⁷⁹

Ciò significa che in Belgio la rappresentanza dei francofoni e dei fiamminghi non si esprime in due, ma in *tredici* partiti di diversa ideologia, realizzando di fatto una duplicazione delle formazioni partitiche e di conseguenza una grande frammentazione politica, che rende sempre assai complessa la formazione di una maggioranza di governo. Diverso è il caso della Svizzera, dove i membri del Parlamento rappresentano le diverse comunità linguistiche e i diversi partiti, al pari dei sette membri del Consiglio federale. A prescindere dalla particolare forma di governo direttoriale, che non implica una dialettica maggioranza e opposizione, questa prospettiva sembra la più indicata per la rappresentazione delle minoranze: non contrapposizione identitaria, ma dialogo e confronto tra i diversi gruppi linguistici, in un'ottica di pluralismo e rispetto delle diversità, e dunque in un sistema incentrato sul bilinguismo, più che sul separatismo linguistico.

È questa la prospettiva dell'interculturalità, che prevale nell'America Latina⁵⁸⁰ e tende oggi a prevalere, paradossalmente, persino nel Sudtirolo, e cioè nel territorio più simbolicamente orientato al separatismo linguistico, ma dove all'interno del consiglio provinciale e della stessa giunta viene garantita la presenza di tutti i gruppi linguistici.⁵⁸¹

L'unica risposta alla globalizzazione e alla omogeneizzazione forzata delle lingue e delle culture, in vista di un mercato unico, non può essere che l'attenzione alle diversità culturali e linguistiche, la curiosità per ciò che appare più specifico e peculiare, l'apertura verso altre civiltà, anche meno conosciute.

⁵⁷⁷ C. CASONATO, *La tutela delle minoranze etnico-linguistiche*, cit., p. 10.

⁵⁷⁸ Cfr. F. PALERMO, *La rappresentanza politica delle minoranze linguistiche e nazionali in Europa*, in questo volume.

⁵⁷⁹ <https://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=/depute&language=fr&cfm=/site/wwwcfm/depute/cvlist54.cfm>

⁵⁸⁰ S. BAGNI, *Rappresentanza e rappresentazione*, cit.

⁵⁸¹ E. HAPPACHER, *La rappresentanza politica dei gruppi linguistici in Alto Adige/Südtirol*, in questo volume; R. TONIATTI, *Un nuovo intervento della Corte in tema di rappresentanza politica preferenziale delle minoranze linguistiche: il consolidamento della democrazia consociativa etnica nel Trentino-Alto Adige*, in *Le Regioni* 2/1999, p. 291 ss.; ID., *La rappresentanza politica delle minoranze linguistiche: i ladini fra rappresentanza «assicurata» e «garantita»*, in *Le Regioni*, 1995, p. 1121 ss.

Sul piano della rappresentanza ciò comporta che nelle società e nelle organizzazioni politiche non può esserci una rigida contrapposizione di gruppi identitari, di minoranze forti e minoranze deboli,⁵⁸² ma deve prevalere uno spirito di inclusione e di pluralismo. A tal fine anziché partiti nazionalisti, rappresentativi di gruppi linguistici o di minoranze, è forse più utile, all'interno di partiti di diverso colore politico, una presenza equilibrata di esponenti di diverse minoranze, oltre che di diverso genere, etnia, cultura.

Nel suo scritto *Das Recht der Minoritäten* del 1884 Georg Jellinek sottolineava che lo scopo essenziale da raggiungere per una minoranza o un singolo è avere la possibilità di farsi valere e con ciò di condizionare la decisione del collegio:⁵⁸³ sarebbe tuttavia un mondo alla rovescia se si pretendesse che all'interno di una Camera il voto della minoranza valesse più di quello della maggioranza.⁵⁸⁴

⁵⁸² Cfr. M. COSULICH, *La rappresentanza delle minoranze linguistiche al Parlamento europeo: un altro disincanto?*, in *Dirittifondamentali.it* 1/2021, che osserva che il sistema elettorale vigente in Italia assicura la rappresentanza elettorale nel Parlamento europeo della sola minoranza germanofona.

⁵⁸³ G. JELLINEK, *Das Recht der Minoritäten*, Hölder, Wien, 1898, p. 6.

⁵⁸⁴ *Ivi*, p. 39. Come osserva lo stesso Jellinek, tuttavia, «jede Majorisierung in nationalen Dingen (wird) als Brutalisierung empfunden» (*ivi*, p. 30).