

Unità e frammentazione territoriale e sociale e tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali

Introduzione al Focus

di *Angioletta Sperti*

In passato il problema della tutela dei diritti negli ordinamenti caratterizzati da un pluralismo territoriale o sociale si è posto soprattutto in relazione alla tutela delle minoranze, in particolare di quelle religiose ed etniche o linguistiche. A questo riguardo, mi fa piacere ricordare come un fondamentale contributo sul tema delle minoranze e, più in generale, sulla garanzia dei diritti fondamentali nello stato pluralista sia stato offerto da Alessandro Pizzorusso il quale per primo avviò negli Anni Sessanta del secolo scorso gli studi su questo tema.

Quando Pizzorusso pubblicò il suo corposo lavoro monografico dal titolo *Le minoranze nel diritto pubblico interno*¹, in Italia si dibatteva dell'introduzione delle Regioni a statuto ordinario e si tracciava un bilancio degli esiti dell'autonomia, già riconosciuta, alle Regioni a statuto speciale. Lo studio della tutela delle minoranze in rapporto con la forma di stato appariva, quindi, un tema del tutto nuovo, se non per alcuni contributi che i cultori del diritto ecclesiastico avevano portato allo studio dei problemi delle minoranze religiose e per gli studi che, soprattutto nel periodo tra le due guerre, gli studiosi del diritto internazionale avevano condotto sul tema della protezione delle minoranze di razza, di lingua e di religione nell'ambito delle iniziative della Società delle Nazioni.

Mentre, quindi, in Italia il dibattito costituiva una novità degli studi costituzionalistici e restava confinato negli ambiti delle prospettive dello stato regionale italiano, all'estero – in particolare negli Stati Uniti – una vasta dottrina aveva, invece, affrontato il tema del pluralismo sociale. Inoltre, la sentenza della Corte Suprema nel caso *Brown v. Board of Education*² del 1954, nel porre fine alla segregazione razziale nell'istruzione, aveva messo in evidenza i problemi del

* Chi scrive desidera rivolgere un sincero ringraziamento al Consiglio Direttivo dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo (DPCE) ed in particolare al suo Presidente, Prof. Rolando Tarchi, per il prezioso supporto ed i consigli che hanno reso possibile la pubblicazione dei contributi del presente Focus.

¹A. Pizzorusso, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Milano, 1967.

² *Brown v. Board of Education of Topeka*, 347 U.S. 483 (1954).

seguito legislativo e giurisprudenziale delle pronunce della Corte Suprema sulla tutela dei diritti civili in un contesto federale.

Rispetto al passato il tema della tutela dei diritti delle minoranze negli ordinamenti pluralistici o territorialmente composti è divenuto molto più complesso poiché alla frammentazione e moltiplicazione di diritti che, richiamando Gregorio Peces-Barba³, rappresenta un naturale sviluppo dell'evoluzione dei diritti dell'uomo, si è aggiunta una profonda crisi del diritto statale che, non casualmente, il titolo del convegno - in cui i contributi di questo *Focus* sono stati preliminarmente esposti dagli Autori - evoca⁴.

Nell'attuale scenario giuridico i diritti hanno, infatti, acquistato una nuova vitalità: Maria Rosaria Ferrarese parla, a questo riguardo, di un rapporto di compensazione in cui, ad una crisi della legislazione come manifestazione giuridica esaustiva corrisponde un "primato dei diritti" che appaiono in grado di soddisfare le esigenze del presente, di soddisfare le molteplici aspirazioni, interessi e potenzialità dei soggetti⁵. Tale "primato dei diritti" fa sentire i suoi effetti nell'ambito degli Stati - ove finisce per interferire e talora confliggere con le tradizionali concezioni di sovranità - ma anche a livello sovranazionale, ove i diritti appaiono come parte di un patrimonio che interseca livelli di governo e culture di tipo diverso.

Gli interventi in cui si articola il Focus affrontano il tema della tutela dei diritti in rapporto con l'unità e con la frammentazione sociale e territoriale da molteplici punti di vista.

Il contributo di Matteo Monti intitolato "*L'asimmetria dei derechos estatutarios nell'ordinamento spagnolo fra identità, uguaglianza e visioni federali o regionali dello Estado Autonomico*" guarda alla seconda generazione degli statuti delle regioni autonome spagnole ed all'introduzione di diritti statutari (*derechos estatutarios*) nell'ordinamento regionale spagnolo. L'Autore sottolinea come mentre le *Comunidad autónomas* abbiano proposto una prospettiva federale e tesa alla valorizzazione delle singole identità locali, il Tribunale costituzionale abbia, invece, sviluppato una visione regionale e egualitaria dello *Estado Autonomico*. L'analisi dell'Autore si sofferma, quindi, su questi sviluppi nel quadro di una ricostruzione teorica dei rapporti tra diritti federali e regionali, dimostrando come lo *Estado Autonomico* spagnolo costituisca un caso "prototípico" dei rapporti tra visione federale e regionale dei diritti in cui il Tribunale costituzionale si pone come "unico soggetto legittimato a determinare quale sia lo «spazio di federalizzazione» dell'ordinamento spagnolo, a Costituzione invariata"⁶.

³ G. Peces-Barba Martínez, *Lecciones de Derechos Fundamentales*, Madrid, 2004, 103 ss.

⁴ I contributi di questo Focus sono stati sinteticamente esposti dagli Autori in un *panel* dal titolo *Unità e frammentazione territoriale e sociale e tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali*, nell'ambito del primo convegno dell'*Italian Chapter dell'International Association of Public Law (Icon)* sul tema *Unità e frammentazione dentro ed oltre lo Stato*, svoltosi a Roma il 23-24 novembre 2018.

⁵ M.R. Ferrarese, *Il diritto al presente: globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Bologna, 2002.

⁶ L'espressione è dello stesso Autore del contributo.

L'articolo di Paola Parolari - dal titolo "Legal Polycentricity, *interlegalità e dimensioni "intersistemiche" dell'interpretazione giudiziale. Riflessioni a partire dal caso inglese Akhter v. Khan*" - affronta, invece, il tema della frammentazione giuridica connessa al carattere multiculturale della società, guardando in particolare all'esperienza inglese. Esso esamina, dunque, soprattutto il profilo dell'interpretazione giudiziale la quale assume, in ragione della molteplicità delle fonti riconducibili a spazi giuridici diversi, una dimensione "intersistemica". L'Autrice ripensa, quindi, i rapporti del diritto nazionale con il diritto internazionale dei diritti fondamentali, da una parte, e con i «*minority legal orders*», dall'altra dimostrando come questi due livelli dell'"interlegalità" interagiscano fra di loro, in un processo circolare di influenza reciproca tra tutti gli spazi giuridici coinvolti.

Il contributo di Elettra Stradella – dal titolo "*Soggetti, forme e strumenti dell'esecuzione delle decisioni costituzionali: l'impatto sulla tutela dei diritti fondamentali*" - affronta, invece, il tema dell'esecuzione costituzionale guardando, in particolare, al modo in cui in ordinamenti territorialmente composti si ponga il problema dell'attuazione delle decisioni costituzionali e se e come modalità diverse di esecuzione costituzionale possano incidere sulla tutela dei diritti in ordinamenti costituzionali composti. Si dimostra come proprio sulla possibilità o meno di presumere l'osservanza delle decisioni del giudice costituzionale si articoli il margine di confine tra esecuzione e *compliance* e la consistenza dei rapporti fra di esse.

Andrea Carbone, nel suo contributo dal titolo *L'art. 6 CEDU e il giusto processo e procedimento amministrativo. Differenze applicative all'interno degli Stati europei*, affronta il modo in cui nell'ambito degli stati membri del Consiglio di Europa si intersechino livelli di governo e culture diverse in relazione in particolare all'attuazione dell'art. 6 CEDU ed alla garanzia del giusto processo. Dopo aver illustrato come l'art. 6 CEDU, infatti, rivesta un ruolo preminente nella definizione dei rapporti tra il procedimento ed il processo amministrativo, l'Autore illustra come nei vari ordinamenti europei tale duplicità applicativa abbia creato discrasie in ordine all'individuazione del momento – procedimentale o processuale – in relazione al quale le garanzie di cui all'art. 6 CEDU devono trovare attuazione.

Infine, l'ultimo contributo dal titolo *Le Corti costituzionali tra tutela del pluralismo e delle singole identità* – di cui chi scrive è Autrice - intende guardare al ruolo delle Corti costituzionali da un'ulteriore prospettiva, quella dei riflessi che l'accentuarsi del pluralismo sociale e culturale produce sull'argomentazione giudiziale e sull'utilizzo del parametro di legittimità costituzionale. Il contributo si propone quindi di illustrare come le molteplici istanze di riconoscimento e tutela avanzate dalle minoranze alle corti costituzionali abbiano modificato i tradizionali *standard of review* adottati in passato dalle corti. La tesi sostenuta è che mentre in passato le corti hanno perlopiù utilizzato il parametro dell'eguaglianza, allargando progressivamente l'elenco dei fattori di discriminazione considerati "sospetti" di illegittimità costituzionale, oggi la giurisprudenza rileva la tendenza delle corti a

ricorrere ad un'argomentazione giudiziale in cui l'eguaglianza appare perlopiù declinata nel suo rapporto con la dignità umana.

Tutti gli scritti contenuti in questo *Focus* intendono, quindi, offrire un'illustrazione di come la frammentazione sociale o territoriale incida sul contenuto sostanziale dei diritti, sul sistema delle fonti, sul processo costituzionale, sui rapporti tra diversi livelli di governo. Le considerazioni che emergono trasversalmente da tutti i contributi sono un'ulteriore dimostrazione della centralità assunta dalle corti, in particolare delle corti costituzionali o supreme, che sono le prime ad offrire risposte alle minoranze o ai gruppi che chiedono tutela dei propri diritti o invocano il riconoscimento o la valorizzazione delle proprie identità.