

Autonomia personale e autonomia territoriale: alcune riflessioni in chiave comparata in tema di tutela delle minoranze

di Cristina Gazzetta

Abstract: Personal autonomy and territorial autonomy: some reflections in a comparative key on the subject of protection of minorities – When the personal (cultural) autonomy granted to members of a minority group and territorial autonomy are taken into consideration these two facets are either distinctive or can be integrated in a third perspective. An example of the first kind of autonomy is provided by Hungary, where there is a form of non-territorial protection of the institutions of minority self-government and membership is an exclusively voluntary fact. The second type is emblematic both in sub-national jurisdictions - where a sort of asymmetry between state subjects is realized, as in the case of Italian special autonomies or Spanish historical nationalities - and in multinational systems – where it contributes to the realization of an equal federal state structure - even though exceptions exist, as in the case of the Federation of Russia. In accordance with the comparative law perspective, the present contribution aims at verifying whether personal autonomy and territorial autonomy should be considered alternative legal models or instead there is a unique legal model of autonomy capable of realizing effective political participation of minorities (art. 15 Framework Convention of the Council of Europe).

Keywords: Personal autonomy; Territorial autonomy; Political participation; Hungary; Russian Federation.

1. Alcune premesse: maggioranza e minoranze alla ricerca di un compromesso

All'interno degli ordinamenti democratici contemporanei le continue tensioni che caratterizzano i rapporti tra maggioranza e minoranza troveranno soluzione attraverso un compromesso che sia ritenuto accettabile da entrambe le parti: la maggioranza rinuncerà all'assimilazione della minoranza e questa sopirà le sue aspirazioni indipendentistiche; con la conseguenza rinunciando, maggioranza e minoranze al loro obiettivo più alto, sulla base del riconoscimento ineliminabile delle diversità, si potrà realizzare una certa autonomia¹ quale strumento indispensabile al fine di una

¹ Termine che deriva dalle parole greche *autos* e *nomos*, ovvero la capacità di darsi le proprie leggi.

convivenza più pacifica possibile tra gruppi diversi.

Se appare difficile (e per certi versi inutile) cercare di trovare un significato univoco del termine minoranza², allo stesso modo non è possibile rinvenire un modello unico di autonomia, plasmandosi essa di volta in volta in base alle esigenze dei gruppi coinvolti nel rapporto tra maggioranza e minoranza. È stato comunque notato che per autonomia deve intendersi lo strumento con cui una autorità soggetta ad un'altra autorità superiore ha la facoltà di stabilire, in modo indipendente da questa, le funzioni specifiche che essa le attribuisce, al fine di perseguire l'interesse generale di tutta la popolazione che vi è soggetta³.

Certamente in ambito di tutela minoritaria il principio dell'autonomia deve essere messo in stretta relazione con la dimensione collettiva⁴ della stessa minoranza, attribuendo proprio l'autonomia speciali diritti ad una collettività di individui, i quali diritti si realizzano attraverso la concessione di parziali forme di autogoverno (come in ambito culturale, linguistico, scolastico...).

L'autonomia potrà assumere carattere personale o territoriale secondo una distinzione⁵ che poggia non tanto sulla differenza concettuale della sostanza dei diritti riconosciuti, quanto invece nella titolarità dei diritti, nel primo caso attribuita ad organizzazioni rappresentative dei gruppi o delle minoranze (indipendentemente dalla residenza dei membri che ve ne fanno parte e definita *personale* o *culturale*) e nel secondo basata sul territorio e conferita ad un ente territoriale, con la conseguenza che l'applicazione dei diritti all'autogoverno è riservata a tutti i residenti sul territorio, indipendentemente dall'appartenenza ad un determinato gruppo.

1.1. Tutela personale e tutela territoriale: brevi considerazioni

L'autonomia personale poggia sulla libertà fondamentale di associazione ed è garantita costituzionalmente e internazionalmente (la sua efficacia può ben essere messa in rilievo nel caso delle comunità religiose). Titolare dell'autonomia personale è una associazione, organizzata giuridicamente, che sia capace di gestire e rappresentare un insieme di individui e l'ambito in cui opera generalmente comprende scuole e istituzioni culturali e sociali; in linea

² Cfr. E. Palici di Suni Prat, *ad vocem Minoranze*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. IX, Torino, 1994, 546 ss.

³ Si veda, a riguardo, T. Potier, *Regionally non-Dominant Titular Peoples: the Next phase in Minority Rights?*, in JEMIE – *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, July 2001, consultabile in www.ecmi.de.

⁴ Cfr. E. Ceccherini, *Diritti individuali v. Diritti comunitari*, in G. Rolla (a cura di), *Lo sviluppo dei diritti fondamentali in Canada fra universalismo e diversità culturale*, Milano, 2000, 163 ss.

⁵ H. Hannum, *Autonomy, Sovereignty and Self-Determination: The Accommodation of Conflicting Rights*, Philadelphia, 1990, 4; in particolare, l'A. afferma che «Personal and political autonomy is in some real sense the right to be different and to be left alone; to preserve, protect and promote values which are beyond the legitimate reach of the rest of society».

generale, il suo autogoverno si limita ad istituzioni e persone e non include competenze legislative, quanto invece amministrative; queste forme di autonomia ricevono sovvenzioni da parte dello Stato e da parte delle istituzioni pubbliche poiché per la maggior parte dei casi assolvono servizi di pubblica utilità (si pensi alle scuole private).

In particolare la distinzione tra autonomia personale e culturale non è sempre netta; potrà farsi un esempio per una più agevole comprensione: se il potere di disciplinare l'uso della lingua è da intendersi in senso culturale potrebbe però essere inteso in senso personale (e dunque più ampio) come in Belgio, dove questo diritto attiene alla gestione linguisticamente separata degli ospedali. Certamente, a prescindere dalla sfumatura concettuale in entrambi i casi si è in presenza di una autonomia da intendersi come non territoriale, basata sulla libertà fondamentale di associazione e garantita costituzionalmente e internazionalmente⁶.

Titolare dell'autonomia di tipo personale è una associazione, organizzata giuridicamente, che sia capace di gestire e rappresentare un insieme di individui e l'ambito in cui opera l'autonomia di cui si parla, generalmente comprende scuole e istituzioni culturali e sociali⁷; in linea generale, il suo autogoverno si limita ad istituzioni e persone e non include competenze legislative, quanto invece amministrative; queste forme di autonomia ricevono sovvenzioni da parte dello Stato e da parte delle istituzioni pubbliche poiché per la maggior parte dei casi assolvono servizi di pubblica utilità, come ad esempio nel caso di istituzione di scuole private⁸.

⁶ La sua efficacia può ben essere messa in rilievo circa la sua concessione alle comunità religiose, ovvero le chiese.

⁷ Da questo punto di vista, alcune forme storiche di autonomia riconosciuta alle comunità religiose, nel senso di antecedenti dell'autonomia personale, sono da rinvenirsi nel sistema del *millet* dell'Impero ottomano, che garantiva ad ebrei e cristiani il diritto ad una disciplina autonoma del diritto di famiglia, al mantenimento delle tradizioni, dei tribunali, delle scuole e il diritto ad un sistema tributario parallelo a quello imperiale. Cfr. L. Caprara, *Pluralismo religioso e multiculturalismo nell'Impero ottomano: il sistema dei millet*, in *JUS, Rivista di scienze giuridiche*, 2018-3, 143-172.

⁸ Nell'ambito delle minoranze nazionali, il concetto di autonomia personale ha origine agli inizi del XX secolo in Europa centro-orientale per la soluzione della questione nazionale in Austria-Ungheria, trovando la sua prima applicazione in Estonia, nel primo dopoguerra, per la minoranza tedesca e la minoranza ebraica. In particolare, nella sua opera Karl Renner, nel suo opuscolo Stato e nazione, partiva dall'idea del sociologo e giurista Ludwig Gumplowicz, secondo cui il miglior connotato della nazionalità fosse la "lingua d'uso". La nazione dunque, per Renner non coincideva con lo Stato territoriale, in quanto essa comprendeva tutti coloro, non necessariamente legati ad uno specifico territorio, che parlavano una medesima lingua. La via d'uscita dal groviglio dei conflitti nazionali in Austria secondo Renner doveva essere trovata nel principio di "personalità linguistico-culturale", ovvero di "autonomia personale" delle nazionalità che coincideva con la possibilità per ciascun individuo di scegliere di quale nazione essere membro e a quali norme aderire (a prescindere dal territorio). L'idea, estremamente originale e molto vicina agli odierni principi di autonomia culturale delle nazionalità, prevedeva la costituzione, nei vari territori dell'Impero, di "comunità nazionali", ovvero di corporazioni di diritto pubblico e privato delle singole nazionalità con il diritto di emettere decreti, di amministrare le questioni linguistico-culturali e scolastiche, di applicare imposte e di disporre di

L'autonomia territoriale necessita di minoranze territorialmente compatte e, generalmente, è la forma di autonomia più largamente concessa⁹.

Dal canto suo, il diritto internazionale ancora non riconosce un vero e proprio diritto sull'autonomia e molti Stati lo temono in quanto considerato quale primo passo verso la secessione e dunque verso la modifica dei loro confini con conseguente perdita di territorio¹⁰. Rimane comunque valida la considerazione che l'autonomia territoriale è vista oggi un elemento oggettivo di valido aiuto alla soluzione delle controversie all'interno di un ordinamento in cui siano presenti minoranze, anche a prescindere dal manifestarsi di aperti conflitti etno-nazionali.

L'autonomia territoriale troverà più agevole realizzazione all'interno di ordinamenti che non solo riconoscono le diversità, ma adottano nei loro confronti un approccio di tipo promozionale essendo certamente inconciliabile sia con i modelli repressivi che con quelli agnostici¹¹.

Gli elementi convenzionalmente considerati tipici dalla dottrina costituzionalistica dello Stato, territorio, popolo e governo sovrano, possono essere tutti ricondotti ad ipotesi di autonomia territoriale e il significato più profondo di essa è da ritrovarsi nella trasformazione di una minoranza nazionale in una maggioranza regionale (territoriale).

L'autonomia territoriale consente la trasformazione di una minoranza nazionale in una maggioranza regionale (territoriale, appunto), cui verrà concesso un largo autogoverno sul proprio territorio di insediamento, assicurando l'esistenza del gruppo in quanto tale contro eventuali modifiche dall'esterno.

Certamente l'autonomia territoriale dovrà avere garanzie costituzionali statali alla sua pratica realizzazione e dovranno essere previsti

fondi specifici; cfr. E. Giuricin, *Socialismo istriano e questione nazionale*, in *Quaderni*, vol. XXI, 2010, 47-114, in particolare 59. Al giorno d'oggi, l'autonomia personale appare quale unico criterio utilizzato a tutela delle minoranze nell'Europa centro-orientale o invece in combinazione con il criterio territoriale; cfr. F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Milano, 2021 terza edizione ampliata e aggiornata, 165-170.

⁹ Proprio perché gli ordinamenti giuridici basano la loro stessa esistenza sul criterio territoriale, il quale è considerato, da parte delle stesse maggioranze, strumento utile e valido al fine di coinvolgere le minoranze nella gestione della cosa pubblica e mantenere il più alto grado di convivenza pacifica sul territorio dello Stato.

¹⁰ Nel diritto internazionale raramente si ritrovano documenti aventi ad oggetto l'autonomia territoriale e generalmente sono accordi bilaterali o multilaterali con la forza giuridica di accordi-quadro che necessitano comunque di un atto di attuazione interno che non sempre trova soddisfazione (si pensi, ad esempio, al primo Statuto sull'autonomia per il Trentino-Alto Adige del 1948 o la questione dell'Irlanda del Nord).

¹¹ Si pensi ad esempio al caso dello *status* particolare di Hong Kong e Macao dopo il loro passaggio alla Repubblica popolare cinese in base al motto *un Paese due sistemi* la cui pratica realizzazione ha reso possibile il compimento della loro autonomia e il mantenimento dei loro sistemi politico-istituzionali; circa la classificazione degli ordinamenti nel trattamento delle diversità si rinvia a R. Toniatti, *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, in T. Bonazzi, M. Dunne (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologna, 1994, 279 ss.

idonei modi di partecipazione alla cosa pubblica statale per le stesse autonomie, secondo i valori di democrazia e pluralismo garantiti giuridicamente (si pensi, ad esempio, al diritto alla partecipazione alla revisione della Costituzione dello Stato centrale dei Soggetti cui è riconosciuta autonomia territoriale, gli Stati membri, o più in generale, le entità territoriali degli Stati a struttura federale). Tutto ciò in base al compromesso che maggioranza e minoranze hanno tacitamente accettato ai fini della loro sopravvivenza all'interno dello Stato attraverso una convivenza che sia la più pacifica possibile.

Pare di un certo interesse il riferimento agli artt. 17 e 18 della Convenzione quadro per la tutela delle minoranze nazionali, i quali prevedono la garanzia e la promozione di contatti transfrontalieri per gli appartenenti a minoranze, auspicando la conclusione di accordi in materia tra Stati confinanti, al fine di garantire pace e stabilità e promuovendo rapporti delle minoranze con il proprio Stato di riferimento (quasi sempre confinante con quello ospitante), migliorando così le condizioni di vita delle popolazioni di entrambi gli Stati¹².

Si deve precisare che comunque le diversità (ovvero le minoranze intese qui in senso territoriale) non godono effettivamente di nessun diritto all'autonomia da far valere nei confronti dello Stato ospitante e l'autonomia territoriale è, in linea generale, considerata quale realizzazione interna del controverso principio di autodeterminazione al fine di contenere eventuali spinte secessionistiche da parte delle stesse minoranze, alle quali comunque devono essere garantite la propria esistenza in quanto gruppo, la propria identità distinta e la libera partecipazione politica alla cosa pubblica affinché le stesse minoranze non considerino il sistema di cui fanno parte opprimente a tal punto da ricercare una soluzione in chiave di autodeterminazione (e riconoscimento) all'esterno.

2. Minoranze e tutela non territoriale: il caso dell'Ungheria

Il caso dell'Ungheria appare interessante nelle sue peculiarità poiché si è in presenza di una forma di tutela non territoriale di autogoverno minoritario delle istituzioni ungheresi¹³: con la legge di revisione costituzionale n.

¹² Soprattutto a partire dagli anni sessanta del secolo scorso tale politica, certamente appoggiata a livello europeo, ha trovato prima pratica applicazione lungo il confine tedesco-olandese e lungo il fiume Reno e poi, ad esempio, si è realizzata attraverso la cooperazione tra le Province autonome di Trento e Bolzano e il *Land* austriaco del Tirolo, anche se in un primo momento era stata vista con sospetto da entrambi i governi nazionali e da una parte della popolazione italiana residente a Bolzano.

¹³ L'Ungheria appare un Paese relativamente omogeneo dal punto di vista etnico e linguistico: circa il 6.5% della popolazione appartiene a minoranze nazionali. Al giorno d'oggi vi sono 13 gruppi nazionali ufficialmente riconosciuti e che non sono concentrati in una unica regione: rom (3.2% della popolazione), bulgari, greci, croati, polacchi, tedeschi, armeni, romeni, ruteni, serbi, slovacchi, sloveni e ucraini. A partire dalla fine del primo conflitto mondiale la composizione

XXXI/1989 alle minoranze venne riconosciuto il diritto alla propria cultura, religione e lingua e nel 1990 la Costituzione con la novella dell'art. 68, afferma che le minoranze etniche e nazionali sono «parte costitutiva dello Stato» (*comma 1*), è prevista la loro rappresentanza politica (*comma 3*) e il diritto a formare organi di autogoverno locale e nazionali (*comma 4*) l'art. 32b prevede l'istituzione di un *ombudsmam* parlamentare per le minoranze¹⁴ (assente nella Costituzione del 2012). La legge sui diritti delle minoranze nazionali ed etniche del 1993¹⁵ ha come obiettivo la garanzia della rappresentanza politica e la formazione di organi di autogoverno nazionale e locale, al fine di garantire il massimo livello possibile di tutela degli interessi culturali delle minoranze, senza che tale tutela sia direttamente collegata a forme di autonomia territoriale¹⁶; tra i diritti garantiti figurano il diritto all'identità etnica (art. 3 *comma 2*), il diritto del gruppo a continuare ad esistere come tale (art. 3 *comma 3*), il diritto alla patria, che comporta per i soggetti un legame con il luogo di origine piuttosto che con quello di nascita (art. 3 *comma 4*), il diritto alle pari opportunità politiche (art. 9) e il diritto a mantenere relazioni internazionali con la madrepatria (art. 19). In Ungheria ai sensi della Legge Fondamentale del 18 aprile 2011, e precisamente all'art. F dei "Principi fondamentali", la struttura territoriale del paese si articola oltre che nella capitale in dipartimenti e città/comuni/villaggi. La capitale, così come le città ed i comuni possono essere organizzate in distretti. L'art. 32 riconosce ampie attribuzioni in capo agli enti del governo locale, i quali sono dotati di competenze normative secondarie, si amministrano autonomamente, determinano la propria organizzazione e funzionamento, sono dotati di un patrimonio, adottano il bilancio, possono svolgere attività imprenditoriali, determinano i tributi locali ed hanno la facoltà di associarsi. Gli enti del governo locale, nell'esercizio delle proprie funzioni, sono dotati di organi rappresentativi, presieduti a livello locale dal sindaco e a livello di dipartimento dal presidente, eletto dall'organo stesso (art. 33). Gli organi

etnica dell'Ungheria si è fortemente semplificata, a causa delle cessioni territoriali imposte dal Trattato del Trianon nel 1920 (quando il 10% della popolazione ungherese dichiarava di appartenere a minoranze nazionali), in conseguenza delle politiche di trasferimento forzato successive al secondo conflitto mondiale contro la popolazione tedesca e slovacca e successivamente, per le politiche assimilazioniste condotte nel periodo socialista. Cfr. D. Balázs, *The Minority Self-Governments in Hungary*, in *Online Compendium Autonomy Arrangements in the World*, 2016, in www.world-autonomies.info/ntas/hun/Documents/Hungary_2016-01-15.pdf, 13-14.

¹⁴ cfr. A. Di Gregorio, *Stato, nazione e minoranze in Europa centrale: la tutela minoritaria nell'Ungheria post-socialista*, in D. Amirante, V. Pepe (a cura di), *Stato democratico e società multiculturali. dalla tutela delle minoranze al riconoscimento delle diversità culturali*, Torino, 2011, 130 ss.

¹⁵ Cfr. P. Paczolay, *Human Rights and Minorities in Hungary*, in *Journal of Constitutional Law in Eastern and Central Europe*, n. 3, 1996, 111-126.

¹⁶ Cfr. A.L. Pap, *Recognition, representation and reproach: New institutional arrangements in the Hungarian multiculturalist model*, in B. Vizi, N. Tóth, E. Dobos, (eds.) *Beyond International Conditionality*, Baden-Baden, 2017, 103-110.

rappresentativi ed i sindaci sono eletti per un mandato di cinque anni (art. 35). La Costituzione rimanda alla Legge Fondamentale CLXXXIX del 2011 “Sul governo locale dell’Ungheria” (approvata lo stesso anno della Costituzione). Le riforme adottate a partire dal 2011 hanno introdotto una serie di modifiche all’organizzazione territoriale, ricentralizzando una serie di competenze un tempo riservate al governo locale¹⁷

La creazione delle auto-amministrazioni minoritarie è collegata al corrispondente governo del territorio, comunale, distrettuale o nazionale¹⁸.

A livello comunale si istituisce una auto-amministrazione della minoranza se oltre la metà degli eletti vi appartengono; essa dispone delle stesse competenze del Comune e ne ricalca la struttura, esercita funzioni per questioni locali che riguardano le minoranze (come ad esempio feste, fiere, monumenti ed istruzione).

Una auto-amministrazione a livello distrettuale può essere istituita se almeno il 30% degli eletti appartiene ad una minoranza.

A livello nazionale l’organo di auto-amministrazione è eletto dalla totalità (esclusiva) dei rappresentanti della minoranza presenti nelle auto-amministrazioni locali.

L’auto-amministrazione locale ha una struttura e un bilancio proprio e decide su questioni di rilevanza nazionale (ad esempio: cultura, teatri, simboli, feste) e può presentare progetti di legge.

Tutte le auto-amministrazioni minoritarie sono persone giuridiche di diritto pubblico, con autonomia di bilancio propria.

Il sistema elettorale per le auto-amministrazioni inizialmente consentiva ai rappresentanti delle minoranze di ricorrere ad uno speciale beneficio qualora non avessero ottenuto alcun seggio a livello municipale: in pratica ciò garantiva un’elezione anche con un numero inferiore di voti e molti non appartenenti alle minoranze si dichiaravano tali per ottenere un’elezione praticamente certa. Con la conseguenza che la disciplina elettorale fu emendata nel 2005, prevedendo l’obbligo di previa registrazione alle liste e conseguente non candidabilità in liste ordinarie, garantendo l’elezione automatica al candidato più votato delle minoranze, indipendentemente dal numero assoluto dei voti.

La Corte costituzionale (sentenza 34/2005) ha dichiarato illegittima la nuova disciplina elettorale per violazione del principio di uguaglianza in ambito elettorale, con la conseguente cancellazione dell’elezione automatica dei rappresentanti delle minoranze; la sentenza in questione ha portato ad un importante calo di eletti nelle liste delle minoranze e la conseguente riduzione delle auto-amministrazioni in funzione¹⁹.

L’autonomia personale è legata qui al rispettivo governo del territorio

¹⁷ Cfr. I. Temesi, *The Swinging Pendulum of Decentralization in Hungary*, in J. Ruano, M. Proftiroiu (eds.), *The Palgrave Handbook of Decentralization in Europe*, Cham, 2017, 417-441.

¹⁸ Cfr. F. Palermo, J. Woelk, cit., 167-168.

¹⁹ *Ibidem*.

e l'appartenenza si configura come un dato esclusivamente volontario (in Ungheria il censimento è completamente anonimo).

Il problema che si pone con una certa imponenza è quello della individuazione dei membri che appartengono a queste associazioni e organizzazioni autonome, poiché chi viene riconosciuto come soggetto ad esse appartenente farà parte della minoranza²⁰. Potrebbe essere prevista una adesione volontaria che sia raccolta direttamente dalla organizzazione dotata di autonomia personale, disposta ad accogliere tutti coloro che si considerano minoranza, ma ciò potrebbe facilmente portare ad abusi spingendo in tal senso anche coloro che non si identificano con essa a farne parte per interessi personali che potrebbero esulare dalle caratteristiche tipiche del gruppo e dai suoi obiettivi.

3. Minoranze e autonomia territoriale: il caso della Federazione di Russia

Sembra qui appena il caso di ricordare il caso della Federazione di Russia, dove il federalismo riveste natura costituzionale piuttosto che pattizia: la Costituzione del 1993 rappresenta una sorta di compromesso nel diritto costituzionale russo, perché se da un lato afferma solennemente l'uguaglianza dei Soggetti federali, dall'altro differenzia le Repubbliche dalle altre formazioni statali, attribuendo alle prime dei privilegi che, se appaiono solo formali (l'impiego della propria lingua di Stato accanto alla lingua russa, gli attributi politici di Stato e di Costituzione), in realtà risultano essere l'affermazione della non uguaglianza di tutti i Soggetti federati²¹.

Nella Federazione di Russia la Costituzione spinge al massimo grado possibile la differenziazione delle categorie dei Soggetti federati²², secondo

²⁰ In epoca sovietica, ad esempio, era prevista la registrazione per nascita, ma ciò evidentemente non potrebbe essere più accettato, poiché il principio (e il diritto) della volontarietà dell'appartenenza verrebbe chiaramente leso e dunque con esso il diritto dell'individuo alla libertà eventuale di uscire dal gruppo, così come, seppur non sia questa la sede adeguata, si porrebbero problemi legati alla raccolta dei dati sensibili dei soggetti stessi.

²¹ È al riguardo, però, da tener presente che molte Leggi fondamentali dei Soggetti sono state adottate prima dell'entrata in vigore della Costituzione federale e che la legge federale «Sui principi e le modalità di delimitazione delle materie di competenza e dei poteri tra gli organi del potere statale della Federazione di Russia e gli organi del potere statale dei Soggetti della Federazione di Russia» e la legge federale «Sui principi generali di organizzazione degli organi legislativi (rappresentativi) ed esecutivi del potere statale dei Soggetti della Federazione di Russia» sono state adottate solo nel 1999: alcune Carte costituzionali delle Repubbliche si trovano in contrasto con la Costituzione federale, in particolare, circa le dichiarazioni di principio sulla sovranità delle Repubbliche.

²² L'art. 5 *comma* 1 afferma che «La Federazione di Russia si compone di Repubbliche, Territori, Regioni, Città di livello federale, di una Regione autonoma e di Circondari autonomi, che sono Soggetti della Federazione di Russia aventi pari diritti»; il *comma* 2 dello stesso art. afferma che «La Repubblica (Stato) ha una propria Costituzione e una propria legislazione. Il Territorio, la Regione, le Città di livello federale, la Regione autonoma e il Circondario autonomo hanno un proprio Statuto e una propria legislazione»; cfr. A. Di Gregorio (che parla di uno stato di riforma permanente del federalismo russo post-sovietico), *L'evoluzione costituzionale della Russia tra diritti,*

una logica che non corrisponde all'attribuzione di autonomia a singole parti di territorio, quanto invece alla articolazione dello Stato in entità costitutive, cui la stessa Costituzione riconosce gradi di autonomia differenti²³; ci si riferisce qui, ad esempio alle Repubbliche, che in continuità col modello sovietico sono disegnate secondo il criterio etnico²⁴, con la conseguenza che lo status di Repubblica è riconosciuto ai territori delle minoranze.

A riguardo, una decisione della Corte costituzionale russa del 7 giugno 2000 appare chiara e ferma nell'attribuire la sovranità dello Stato alla Federazione di Russia, che in virtù della propria Costituzione esclude l'esistenza di una sovranità statale diversa da questa, non prevedendo l'esistenza di due livelli di poteri sovrani presenti in un unico sistema statale (la Corte si è espressa in riferimento alla Costituzione della Repubblica degli Altaj, la quale attribuiva al Soggetto sovranità statale diversa da quella della Federazione). Secondo la Corte nessun Soggetto federale possiede una propria sovranità e l'esercizio del potere per essi discende non dalla propria autodeterminazione, ma dalla stessa Costituzione della Federazione, intesa come atto supremo del potere dell'intero popolo²⁵ plurinazionale della Russia²⁶. Ancora, la Repubblica di Cecenia nella Costituzione del 23 marzo 2003, all'art. 1 presenta la propria sovranità quale

potere ed economia, in L. Scaffardi (a cura di), *BRICS, Paesi emergenti nel prisma del diritto comparato*, Torino, 2012, in particolare 39-41.

²³ Sembra potersi rinvenire la volontà di trovare elementi unificanti le diversità presenti all'interno dello Stato russo: può citarsi, in tal senso, la legge federale «Sulla lingua di Stato» del 2005, il cui art. 1 è dedicato alla «Lingua russa quale lingua di Stato della Federazione di Russia e che ai commi 4 e 5 afferma che «La lingua di Stato della Federazione di Russia è la lingua che contribuisce alla comprensione reciproca e al rafforzamento dei legami infranazionali tra i popoli della Federazione di Russia nello Stato unitario multinazionale. La difesa e il sostegno alla lingua russa come lingua di Stato della Federazione di Russia contribuiscono all'accrescimento e all'arricchimento reciproco della cultura spirituale dei popoli della Federazione di Russia»; cfr. C. Filippini, *Principio unitario, elementi pattizi e multietnicità nella formazione e nell'evoluzione dell'ordinamento statale della Russia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, III, 2011, 1022-1036, in specie 1034-1036.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Deve a riguardo ricordarsi che il principio della volontarietà, all'atto di creazione di uno Stato federale, dovrebbe essere considerato carattere fondamentale al fine di garantire una convivenza pacifica e collaborativa, in senso verticale, tra Federazione e singoli Soggetti, e in senso orizzontale, tra i Soggetti medesimi. Cfr. J. Wawrzyniak, *Il principio federale nelle nuove Costituzioni dei Paesi dell'Europa orientale*, in *Dirittoestoria*, n° 3, maggio 2004.

²⁶ In particolare, le Repubbliche, in qualità di Soggetti della Federazione, non sono Stati sovrani e non possono attribuirsi una sovranità propria all'interno della loro Costituzione. Secondo il parere della Corte, la sovranità della Federazione non può essere limitata per quel che riguarda la proprietà, il possesso, l'utilizzo e la disposizione delle risorse naturali (sia il potere centrale che i singoli Soggetti attribuiscono alla gestione delle risorse naturali un significato proprio dell'identità e della titolarità della sovranità), che devono rientrare nella sfera della competenza federale esclusiva (o congiunta). Si ricorda che la sentenza in questione tratta anche di altri aspetti del federalismo, come ad esempio il fatto che la Costituzione prevede l'esistenza di un unico sistema giudiziario federale, che ricomprenda anche i tribunali che agiscono nei Soggetti della Federazione, per i quali non è prevista l'esistenza di sistemi giudiziari autonomi e indipendenti. Cfr. A. Di Gregorio, *La giustizia costituzionale in Russia. Origini, modelli, giurisprudenza*, Milano, 2004, 278-279, nota n° 111.

elemento inalienabile della stessa Repubblica. A riguardo, la Commissione di Venezia, giustifica tale riferimento come non contrario alla piena appartenenza della Cecenia alla Federazione di Russia e sinonimo di “potere” o “competenza”, sebbene sembrerebbe un termine non appropriato per un Soggetto appartenente alla Federazione.

Nell’interpretazione che deve essere fatta dell’applicazione del principio federale all’interno della Federazione di Russia, pare di un certo rilievo la riforma costituzionale del 2020²⁷: da un’attenta analisi della procedura di elaborazione e di adozione della Legge federale di emendamento alla Costituzione della Federazione di Russia «Sul perfezionamento della disciplina di singole questioni di organizzazione e di funzionamento del potere pubblico» si evince innanzitutto il rafforzamento di alcuni principi fondamentali quali quelli della tutela dell’unità statale, dell’integrità territoriale e della sovranità della Russia, già sanciti nella versione originaria della Costituzione della Federazione di Russia²⁸.

Nonostante il popolo della Federazione di Russia venga definito «plurinazionale» gli emendamenti riconoscono, seppur implicitamente proprio nel popolo russo (*russkij narod*) l’elemento propulsivo della formazione dell’ordinamento statale della Russia. Essi infatti – oltre a ribadire che: «In tutto il territorio della Federazione di Russia (*Rossijskaja Federacija*) la lingua di Stato (*gosudarstvennyj jazyk*) è la lingua russa (*russkij*)» – precisano altresì che questa è «La lingua del popolo costitutivo dello Stato (*gosudarstvoobrazujuščij narod*) che fa parte dell’unione plurinazionale (*mnogonacional’nyj sojuz*) dei popoli aventi pari diritti della Federazione di Russia»²⁹ (art. 68, *comma* 1 Costituzione).

²⁷ Approvata mediante *referendum* popolare il 1° luglio 2020 e in vigore dal successivo 4 luglio. Per un attento e approfondito esame della riforma in oggetto si veda C. Filippini, *L’introduzione in Russia del procedimento di modifica della Costituzione in deroga*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020, in www.forumcostituzionale.it.

²⁸ La Legge si compone di tre articoli di cui: a) il primo contiene gli emendamenti da introdurre nella Costituzione della Federazione di Russia, b) il secondo regola lo svolgimento della «votazione panrussa» (*vserossijskoe golosovanie*) la quale sostituisce la «votazione dei cittadini» (*golosovanie graždan*) annunciata nel messaggio di Putin del 15 gennaio all’Assemblea federale ma che, come quest’ultima, non è contemplata dalla legislazione russa sul referendum e c) il terzo disciplina le modalità di entrata in vigore della legge federale di emendamento alla Costituzione della Federazione di Russia.

²⁹ Tale riconoscimento implicito viene poi confermato dalla Corte costituzionale (sentenza del 16 marzo 2020, disponibile in <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision459904.pdf>) la quale afferma che: «La disposizione sulla lingua russa (*russkij*) quale lingua del popolo costitutivo dello Stato che fa parte dell’unione plurinazionale dei popoli della Federazione di Russia aventi pari diritti si basa sul riconoscimento obiettivo del ruolo del popolo russo (*russkij narod*) nella formazione dell’ordinamento statale russo (*rossijskij*) che prosegue nella Federazione di Russia (*rossijskaja*)». Inoltre, prosegue la Corte: «Ciò non lede la dignità degli altri popoli, non deve essere considerato incompatibile con le disposizioni della Costituzione della Federazione di Russia sul popolo plurinazionale della Federazione di Russia (art. 3, *comma* 1), sull’uguaglianza dei diritti e delle libertà dell’uomo e del cittadino indipendentemente dalla nazionalità (art. 19, *comma* 2) e sull’uguaglianza dei popoli (preambolo)». Sentenza della Corte costituzionale della

Proprio tra gli aspetti più controversi appare certamente la nuova formulazione del primo *comma* dell'art. 68 della Costituzione federale. Esso dispone che la lingua ufficiale della Federazione di Russia è il russo, sull'intero territorio nazionale e con riguardo alla formazione delle persone, sia pure con la precisazione che la Russia costituisce una unione multinazionale di popoli posti su un piano di uguaglianza. I popoli indigeni hanno tentato di contrastare l'adozione di questo emendamento, sostenendo che esso viola i principi di uno Stato federale democratico, con l'aggiunta che per tal modo si va verso la creazione di uno Stato unitario, nel quale una parte della popolazione (quella russofona) dispone di uno *status* privilegiato, mentre gli appartenenti ai popoli indigeni verrebbero collocati in una posizione deteriore e inferiore³⁰. Sotto il profilo in esame, si è parlato, appunto, di una politica antifederale perseguita dal Cremlino³¹, che sembrerebbe mettere in discussione l'applicazione dei principi del federalismo (russo) quale elemento utile al riconoscimento delle diversità.

4. In conclusione

Se rimane ferma la difficoltà di definire cosa sia una minoranza³² o anche di

Federazione di Russia del 16 marzo 2020, Per un primo esame della sentenza cfr. A. Di Gregorio, *Rassegna giurisprudenziale – Russia – gennaio marzo 2020*, in *DPCE online*, <http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/announcement/view/180>.

³⁰ Afferma Fabio Bettanin che dalla riforma costituzionale esce «Una fortezza russa basata sui valori della tradizione», segnata da un forte spostamento in senso presidenzialista; cfr. l'intervista di B. Moroni, *La nuova Costituzione di Putin: «Più forza a lui e alla Russia»*, nel website di InCronac@ - Testata del Master in Giornalismo dell'Università di Bologna, 25 giugno 2020.

³¹ Cfr. M. Mazza, *La riforma costituzionale russa del 2020: riflessi sulla condizione degli indigeni*, in www.filodiritto.com, 27 maggio 2021; l'A. afferma che «Il processo di consultazione, che ha preceduto l'adozione finale degli emendamenti costituzionali, ha visto la presentazione di alcune proposte, talvolta provenienti dalle comunità degli indigeni. Per esempio, i rappresentanti del popolo indigeno dei Nenets avevano richiesto che, nel rinnovato testo costituzionale, trovasse posto l'esplicita menzione della protezione costituzionale della lingua aborigena, come pure dell'uso tradizionale delle risorse naturali nonché del rapporto "ancestrale" uomo-animale, con particolare riguardo all'attività consistente nell'allevamento delle renne. Questa proposta, però, non ha trovato accoglimento, al pari del resto di numerose istanze formulate dagli enti territoriali, in primo luogo dalle regioni».

³² Afferma Valeria Piergigli che «È noto che nel diritto internazionale non esiste, né è mai esistita una definizione unanimemente condivisa di minoranza (nazionale, etnica, linguistica, religiosa), sebbene un gran numero di strumenti, sia di *hard-law* che di *soft-law*, si rivolga oggi alla protezione dei diritti degli appartenenti alle minoranze. Si pensi all'art. 27 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966, unica previsione dotata di forza cogente a livello mondiale per la tutela delle minoranze, la quale dispone che i membri delle minoranze etniche, religiose o linguistiche «non possono essere privati del diritto di avere, in comune con gli altri membri del loro gruppo, la loro propria vita culturale, di praticare o professare la loro propria religione e di impiegare la loro propria lingua». Documenti internazionali più recenti, come la Dichiarazione della Assemblea generale dell'ONU sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali, etniche, religiose o linguistiche del 1992 o la Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali adottata dal Consiglio d'Europa nel 1995, si sono deliberatamente astenuti da intenti definitivi, per lasciare alle parti contraenti la più ampia

decidere quando un ordinamento debba riconoscere una identità collettiva, allora appare evidente che tanto l'identificazione delle posizioni minoritarie quanto le forme della loro necessaria tutela (e dei relativi strumenti) si presentano come difficilmente catalogabili e identificabili.

Lo Stato non rappresenta più l'unico interlocutore e legislatore in tale campo³³, non essendo più l'unico titolare del diritto al riconoscimento delle posizioni minoritarie e venendo meno quella sovranità statale (unica) sulle minoranze, con la conseguenza di una ampia diffusione di fenomeni di sussidiarietà, tanto verticale (con la crescente preponderanza dell'ordinamento internazionale e sovranazionale, ma anche degli ordinamenti subnazionali) quanto orizzontale (attraverso la diffusione sempre più ampia di forme di autonomia personale e il ruolo crescente degli stessi gruppi minoritari nella gestione del proprio diritto alla differenza) nella regolamentazione del diritto alla differenza.

Il diritto delle differenze sembrerebbe trasformarsi in materia trasversale e obiettivo condiviso, perseguito da attori diversi e attraverso strumenti diversi, secondo standard minimi stabiliti dal diritto internazionale e sovranazionale e secondo un dovere permanente di leale collaborazione, che consideri la complessità sociale contemporanea quale dato ineliminabile³⁴.

facoltà di individuazione e riconoscimento delle rispettive situazioni minoritarie»; V. Piergigli, *Rileggendo l'opera di Alessandro Pizzorusso sulle minoranze linguistiche: le "nuove minoranze" tra identità e integrazione*, in *Nomos, Le attualità del diritto*, 1-2019, in particolare 3. Sulla relatività del concetto di minoranza, si veda. R. Toniatti, *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, in T. Bonazzi, M. Dunne (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, cit., 279 ss.

³³ In ambito europeo, sembra appena il caso di ricordare che il rispetto e la tutela delle minoranze sono tra i criteri politici di Copenaghen (1993) per l'adesione di nuovi Stati membri all'Unione e che nel 2009 il Trattato di Lisbona, ha visto una importante innovazione con l'aggiunta dei «*diritti delle persone appartenenti a minoranze*» tra i valori su cui si fonda l'Unione (art. 2); cfr. M. Di Ruzza, F. Sordini, L. Trapassi, *Il diritto delle minoranze della nuova Europa. I principi del Trattato di Lisbona ed i loro riflessi sul modello dell'autonomia altoatesina*, Napoli, 2010.

³⁴ Se si considera l'elemento maggioritario quale tratto distintivo e funzionale degli ordinamenti democratici, la questione minoritaria parrebbe in maniera semplificata (e non funzionale) quale tutela concessa dalla maggioranza, in deroga al principio di uguaglianza; appare dunque evidente che il principio democratico, la cui genesi è strettamente connessa a quella dello Stato (seppur nazionale ed omogeneo) non sembra applicabile negli ordinamenti moderni nella sua forma originaria, necessitando invece di aggiustamenti sulla base del diritto, o meglio dello Stato di diritto. Sicché l'uguaglianza formale non appare sufficiente a gestire la questione di gruppi culturalmente diversi e in posizione minoritaria all'interno di uno Stato concepito e organizzato dalla maggioranza e gli stessi gruppi sono posti di fronte alla drammatica scelta tra assimilazione e discriminazione. Con la conseguenza che solo l'esplicito riconoscimento dei gruppi e delle loro differenze, mediante l'attribuzione di situazioni giuridiche particolari, permetterà di superare situazioni di svantaggio: è infatti proprio mediante il diritto che il criterio democratico sarà bilanciato attraverso il superamento in senso pluralistico delle posizioni minoritarie. Tale atteggiamento degli ordinamenti permette così di equiparare le minoranze alla popolazione del gruppo maggioritario attraverso disposizioni normative che non costituiscono necessariamente privilegi; cfr. F. Palermo, J. Woelk, cit., in particolare 347 ss.; nel delineare il concetto di *law of*

Nell'ambito dell'assunto fondamentale di non discriminazione, la sfida degli ordinamenti giuridici contemporanei appare allora quella di predisporre strumenti giuridici che siano in grado di combinare eguaglianza e differenza, laddove l'idea di un diritto statale (generale ed unitario) perde importanza, apparendo sempre meno adatto nella gestione di una società multiculturale, che avrà al suo interno sempre meno minoranze strutturali e invece vedrà emergere un numero sempre maggiore di gruppi "diversi" che richiederanno il riconoscimento del proprio diverso diritto alla diversità.

Il fondamento giuridico della convivenza³⁵ è infatti costituito da una ricerca costante dell'equilibrio tra uguaglianza e differenza, tra tutela dei diritti individuali e salvaguardia delle caratteristiche distintive dei gruppi³⁶; con la conseguenza che sarà necessario un cambio di prospettiva nella tutela delle minoranze, la cui chiave di lettura dovrà essere il governo delle differenze, attraverso il principio di collaborazione e sussidiarietà di tutti i soggetti coinvolti, per il raggiungimento di un obiettivo trasversale e condiviso, perseguito da attori diversi che utilizzeranno strumenti diversi³⁷.

diversity, gli Autori si riferiscono, seppure a titolo meramente esemplificativo, al caso della scuola: se tutti i cittadini hanno diritto all'istruzione nella propria madrelingua e il sistema scolastico è organizzato sulla base di necessità del gruppo maggioritario, allora il problema che si pone riguarda il diritto all'istruzione dei soggetti (cittadini) appartenenti alle minoranze linguistiche: l'istituzione di scuole speciali nella lingua minoritaria non rappresenterà un privilegio, quanto invece il riconoscimento, la tutela e la realizzazione del diritto fondamentale all'istruzione in base alle differenze culturali. Ancora, si potrebbe però verificare che questo strumento potrebbe non rivelarsi più sufficiente a causa del crescente pluralismo sociale dovuto al fenomeno migratorio e alla conseguente impossibilità di garantire il diritto all'istruzione nella propria lingua a ciascun gruppo che la dovesse richiedere. Si delinea così uno scenario complesso e articolato i cui tratti fondamentali possono riassumersi nella asimmetria delle soluzioni e del loro ambito di applicazione. Cfr. in tal senso G. Zagrebelsky, *Il diritto mite. Legge, diritti e giustizia*, Torino, 1992.

³⁵ A proposito del difficile equilibrio tra identità e assimilazione, si veda G. de Vergottini, *Multiculturalismo, minoranze linguistiche e immigrazione*, in T. Bonazzi, M. Dunne (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, cit., 251 ss.

³⁶ Sarà pertanto fondamentale riconoscere il diritto di effettiva partecipazione alla vita pubblica e ai diritti sociali, economici e culturali a qualunque gruppo ne faccia richiesta, indipendentemente dallo *status* di minoranza; cfr. J. Marko, *The Council of Europe Framework Convention on the Protection of National Minorities and the Advisory Committee's Thematic Commentary on Effective Participation*, in M. Weller (ed), *Political participation of minorities*, New York, 2010, 222 ss.

³⁷ Ai fini di una classificazione degli strumenti e dei meccanismi di riconoscimento delle diversità potremmo indicare due elementi: il riconoscimento normativo della differenza culturale che è espressione dell'attività del legislatore ed *exemptions*, riconosciute sulla base di *reasonable accommodations*, espressione, a loro volta, dell'attività del giudice, laddove entrambi saranno espressione di garanzia delle libertà degli individui in quelle comunità-Stato i cui valori non risulteranno più condivisi (e condivisibili) in maniera omogenea. Cfr. F.L. Morton, *The Political Impact of the Canadian Charter of Rights and Freedom*, in *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, 1987, Vol. 20, n. 1, 31-55. L'obbligo di *reasonable accommodations* deve essere fatto risalire al divieto di discriminazione indiretta, parte integrante del principio di uguaglianza ed elemento costitutivo della libertà di religione, secondo cui esiste un dovere per chi è causa della discriminazione di prendere misure ragionevoli per sottrarre le vittime della discriminazione indiretta agli effetti di questa. La Corte suprema canadese ha

Conseguentemente, il modello giuridico unico sembrerebbe potersi identificare nella complessiva tutela della forma di Stato, attraverso il riconoscimento espresso delle minoranze quali suoi elementi costitutivi³⁸, secondo un modello di tutela che, tenuto presente l'obiettivo (giuridico, ma anche sociale e culturale) del consenso, sia (almeno) tendenzialmente promozionale, laddove il caso della Federazione di Russia sembrerebbe dimostrare che l'applicazione dell'ambito territoriale nel riconoscimento delle diversità non è di per sé sufficiente a garantire la tutela, la promozione e la valorizzazione dei tratti identitari di ciascun gruppo culturale³⁹.

Cristina Gazzetta
Facoltà di Scienze Politiche
Università degli Studi Niccolò Cusano – Telematica Roma
cristina.gazzetta@unicusano.it

espresso tale obbligo, che può riguardare sia lo Stato che i singoli, per la prima volta nella decisione *Ontario Human Rights Comm. v. Simpsons-Sears*, [1985] 2 R.C.S. 536. Il «pluralismo culturale» (espressione coniata dal filosofo H. Kallen, *Cultural Democracy in the United States*, New York, 1924), in quanto riconoscimento (culturale) delle differenze avrà necessariamente come conseguenza quel pluralismo giuridico che potrà dare espressione a diverse tradizioni giuridiche, molto spesso potenzialmente contraddittorie, ai fini della loro pacifica convivenza. Pare qui di un certo rilievo la teoria liberale di Kymlicka, secondo cui le società possono sopravvivere come effettive democrazie se sono capaci di conciliare culture e identità divergenti; cfr. W. Kymlicka, *La cittadinanza multiculturale*, Bologna, 1999, 48 ss.; In particolare, l'A. sostiene che è tipico delle democrazie liberali che hanno accettato qualche forma di multiculturalismo l'operare aggiustamenti o riadattamenti al pluralismo culturale attraverso il meccanismo di quelli che egli definisce «diritti differenziati in funzione dell'appartenenza di gruppo»; contra, *ex multis*, J. Knight, *Social Norms and the Rule of Law: Fostering Trust in a Socially Diverse Society*, in K.S. Cook (ed.), *Trust in Society*, Russell Sage Foundation, New York, 2001, 354-373. L'A. mostra dubbi a che si verifichi il consenso culturale nelle società moderne, poiché la crescente diversità sociale minaccia l'omogeneità culturale delle società tradizionali.

³⁸ Al riguardo, i diritti delle minoranze sono strettamente connessi alle identità che si caratterizzano in maniera sempre crescente per la loro fluidità e non invece staticità, poiché una persona può identificarsi in più gruppi (si pensi al caso dei matrimoni misti) o ancora al fatto che una persona può identificarsi in modo diverso a seconda delle circostanze, in base alla rilevanza dell'appartenenza nelle diverse situazioni; cfr. G. Poggeschi, *Language Rights and Duties in the Evolution of Public Law*, Baden Baden, 2013.

³⁹ Da questo punto di vista l'integrazione risulterebbe pertanto «un processo dinamico, a più voci, di attivazione reciproca che faciliti la partecipazione effettiva di tutti i componenti di una società plurale alla vita economica, politica, sociale e culturale e promuova un senso inclusivo e condiviso di appartenenza a livello nazionale e locale» (così come si legge nelle *Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies* dell'Alto Commissario OSCE per le Minoranze Nazionali (2012), *Introduction*, 4).