

Prefazione

*La comparazione nordamericana nello studio della lingua come fattore di integrazione politica e sociale**

Il volume che questa breve introduzione intende presentare ha per oggetto le molteplici problematiche concernenti la disciplina giuridica dell'uso della lingua come fattore di integrazione sociale e politica in due ordinamenti giuridici, gli USA e il Canada, contraddistinti entrambi da ingenti fenomeni migratori fin dall'epoca coloniale. La scelta della comparazione e degli ordinamenti ad essa assoggettati merita di essere spiegata attraverso alcune considerazioni preliminari, che chiariscono anche il senso meno immediato dello studio condotto e della tensione ideale che l'ha accompagnato.

Come si intuisce dal titolo e dalla delimitazione dell'oggetto che esso reca, l'attività di indagine svolta da Costanza Masciotta muove da una premessa metodologica fondamentale: la considerazione della lingua come primo fattore di integrazione e inclusione sociale, come strumento di garanzia dell'effettività dei diritti civili e sociali. Tale premessa rappresenta il consolidato di una serie di ricerche condotte nel corso degli ultimi anni da numerosi costituzionalisti italiani¹, i quali, nell'ambito delle iniziative scientifiche volte a perseguire

* L'autore della Prefazione è A. Cardone, Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Firenze.

¹ Si vedano i contributi raccolti nei volumi curati da P. Caretti, A. Cardone (a cura di), *Lingua come fattore di integrazione politica e sociale: minoranze storiche e nuove minoranze*, Firenze, 2014; P. Caretti, G. Mobilio (a cura di), *La lingua come fattore di integrazione sociale e politica*, Giappichelli, 2016; G. Di Cosimo (a cura di), *Il fattore linguistico nel settore giustizia. Profili costituzionali*, Giappichelli, 2016; M. Pietrangelo (a cura di), *La lingua della comunicazione pubblica in Internet. Profili giuridici*, ESI, 2016; F. Biondi Dal Monte, V. Casamassima, E. Rossi (a cura di), *Lingua, istruzione e integrazione delle nuove minoranze*, Pisa University Press, 2016; P. Bonetti (a cura di), *L'uso della lingua negli atti e nella comunicazione dei poteri pubblici italiani*, Giappichelli, 2016; S. Baroncelli (a cura di), *Regioni a statu-*

gli obiettivi di Horizon 2020 relativi all'instaurazione di una società inclusiva, sicura ed innovativa, si sono proposti di studiare i diversi aspetti problematici della disciplina giuridica dell'uso della lingua, appunto, come fattore di integrazione sociale e politica.

Le ragioni dell'attenzione recentemente rivolta dalla dottrina italiana a questo tema si radicano nella necessità di affrontare alcune delle più pressanti problematiche che l'esperienza giuridica europea pone in questo periodo di crisi politica e istituzionale, oltre che di riproposizione dei dogmi del sovranismo e del populismo nazionale. Non vi è dubbio, infatti, che in una società, quale quella europea, contraddistinta da un multiculturalismo sempre più marcato, per un verso, la lingua rappresenti un fattore fondamentale per l'integrazione sociale e politica, per l'altro, la rimozione degli ostacoli linguistici a tale integrazione sia uno degli obiettivi fondamentali per rendere più stabile e sicura la convivenza tra gli individui appartenenti ai diversi gruppi etnici che ormai stabilmente insistono nello stesso territorio e sia, allo stesso tempo, una delle prospettive in cui investire per la diffusione dei mezzi informatici messi oggi a disposizione dalla scienza e dalla tecnologia. Ed allo stesso modo, all'opposto, non pare ragionevolmente dubitabile che la tutela della sfera linguistica dell'individuo e dei gruppi (storici e non) costituisca un campo particolarmente rilevante per la costruzione, in chiave non meramente garantista e oppositiva, di una identità costituzionale autenticamente pluralista e, pertanto, non oppressiva.

Per tali ragioni, sempre nella prospettiva dell'integrazione costituzionale europea, l'analisi di questo complesso fenomeno ha spinto la dottrina ad approfondire tre distinti aspetti.

Il primo, che interessa non solo le discipline giuridiche ma anche la scienza linguistica, è quello del multilinguismo europeo. Se, infatti, è indubitabile che la lingua costituisca uno dei più forti elementi identitari a livello nazionale, quello che forse più di ogni altro contribuisce alla coesione di una determinata comunità, ciò non è meno vero a livello sovranazionale, quando diversi Paesi, diverse comunità linguistiche, si propongano di riconoscersi in un processo di sempre più stretta integrazione non solo economica, ma anche politica. Conseguentemente, in tutti gli ordinamenti UE – e in questo senso si è sviluppata l'indagine comparatistica italiana – ci si è posti il problema di come tradurre in regole e procedure giuridiche il principio della tutela del multilinguismo, secondo cui ad una più stretta integrazione politica e sociale tra i popoli europei si deve arrivare mediante non solo il riconoscimento, ma la valorizzazione

to speciale e tutela della lingua: quale apporto per l'integrazione sociale e politica?, Giappichelli, 2017.

delle differenze culturali e linguistiche, secondo un modello che si propone di raggiungere l'unità nella diversità, che affida proprio al riconoscimento e alla tutela di queste diversità, nel nostro caso linguistiche, la progressiva costruzione e il consolidamento di un'effettiva identità europea, sentita come tale da tutti i cittadini UE.

Il secondo aspetto, di rilevanza più "interna", perché legato all'articolazione territoriale dell'ordinamento, è il necessario riesame critico delle forme di tutela delle minoranze linguistiche c.d. "storiche" sulla base di quanto previsto dall'art. 6 della Cost. e da alcuni statuti speciali. E ciò anche nella prospettiva della migliore attuazione degli obblighi internazionali derivanti dalla Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali del 1995, già oggetto di ripetuti rilievi critici dell'*Advisory Committee* che vigila sulla sua attuazione. Sotto questo profilo, un'esperienza storicamente molto indagata è quella delle Regioni speciali, nelle quali la tutela di alcune minoranze linguistiche (francese, tedesca, ladina e slovena) ha condizionato ampiamente la stessa organizzazione politica ed amministrativa di quelle autonomie territoriali. Un ambito che, invece, solo più di recente è stato oggetto di riflessione è quello delle forme e delle modalità di tutela delle minoranze linguistiche nelle altre Regioni italiane, specialmente all'indomani dell'entrata in vigore della l. n. 482 del 1999 (adottata proprio nell'ambito della attuazione della Convenzione quadro).

Il terzo aspetto, infine, attiene alla necessità di indagare le problematiche legate alle c.d. "nuove minoranze", frutto dei fenomeni migratori e della globalizzazione. La considerazione da parte della dottrina italiana delle questioni specifiche di questi gruppi (lavoratori migranti, rifugiati, popoli non stanziali) non dipende solo dal bisogno di garantire i normali flussi migratori, ma dall'esigenza di provvedere alla tutela della loro peculiare identità, soprattutto linguistica, perché da essa dipende la possibilità di costruire una società coesa e sicura. Il che rende anche ragione del motivo per cui la dottrina di cui si discute ha proposto un modo nuovo di concepire l'integrazione e la garanzia dei diritti: quello che assume, appunto, la lingua come primo fattore di inclusione. Tale diversa prospettiva ha avuto bisogno di essere sostanziata con specifico riferimento ai rapporti con la p.a. e nel mondo del lavoro, all'istruzione, alla giustizia, alla sanità. Sono, infatti, questi gli ambiti in cui, per un verso, si manifestano le più delicate questioni di tutela dei diritti fondamentali degli appartenenti ai gruppi linguistici, per l'altro, si colgono i principali ostacoli che le nuove minoranze incontrano nel difficile processo di inclusione sociale. E sono sempre questi i settori in cui è possibile effettuare il più significativo investimento tecnologico per individuare soluzioni concrete per rimuovere gli ostacoli esistenti al pieno godimento dei diritti civili e politici delle minoranze linguistiche.

Si tratta, come si spera emerga chiaramente anche da queste poche considerazioni introduttive, di questioni fortemente condizionate – sia nella loro impostazione teorica che nella prospettazione di possibili soluzioni e implementazioni positive – dai contesti storici, culturali, sociali ed economici in cui vengono affrontate. Da qui l'utilità della comparazione giuridica, cui si può utilmente affidare il tentativo di chiarire, attraverso la comprensione di esperienze giuridiche diverse, le specificità del panorama italiano e del contesto costituzionale europeo. Anzi, alla luce dello stato dell'arte della riflessione dottrinale in materia, si potrebbe forse arrivare a dire che la comparazione con ordinamenti *extra* UE rappresenta un passaggio oggi non più eludibile per approfondire gli aspetti prima sommariamente richiamati e su cui la dottrina nazionale si è soffermata negli ultimi anni.

Ed in questa direzione, l'esperienza giuridica nordamericana rappresenta certamente un banco di prova significativo. Ciò per tre ordini di motivi, che si riferiscono ciascuno ad un differente profilo della problematica della tutela della lingua come fattore di integrazione politica e sociale su cui la dottrina si è concentrata fino ad oggi.

In primo luogo, perché, in Stati Uniti e Canada, il tema della tutela del multilinguismo si intreccia con quello del multiculturalismo, che rappresenta per motivi storici un fenomeno qualitativamente diverso dal pluralismo europeo-continentale. Basti pensare, quanto alle ricadute pratiche, ai rischi di “diluzione” dell'identità connessi all'apprendimento obbligatorio della lingua dello Stato ospitante quando esso è imposto senza la previsione di adeguati strumenti di garanzia della identità culturale-linguistica dei soggetti “*non English-speaking*”, oppure al pericolo di diffusione di pratiche discriminatorie nell'erogazione di prestazioni essenziali a causa della scarsa conoscenza linguistica degli operatori che forniscono il servizio. Non è, infatti, necessario spendere molte parole per sottolineare che in entrambi gli ordinamenti oggetto di comparazione la lingua rappresenta un fondamentale elemento identitario, di coesione per determinate comunità di persone, come dimostra la consistente presenza della comunità ispanica in Stati USA come la California, il New Mexico o nella Città di New York o, in Canada, quella della compagine francofona in Québec. Per tale ragione il volume cerca meritoriamente di individuare in quelle esperienze gli elementi della disciplina giuridica del fenomeno linguistico in grado di valorizzare non soltanto la dimensione comunitaria e identitaria della lingua, ma anche la capacità di favorire l'effettivo godimento dei diritti e delle libertà fondamentali della persona pregiudicati dalle barriere linguistiche.

In secondo luogo, lo studio degli ordinamenti statunitense e canadese appare molto utile perché, per ragioni storiche e istituzionali, il tema della tutela

delle minoranze linguistiche è percepito dalla dottrina nordamericana come fondamentale per valutare quanto la presenza delle minoranze alloglotte abbia inciso sulla forma federale e, quindi, sull'organizzazione politica e amministrativa delle autonomie territoriali (ossia negli Stati in USA e nelle Province in Canada). Tale prospettiva risulta di estremo interesse rispetto alle vicende europee, sia perché quella federalista viene considerata da molti come la via per superare la crisi dell'Unione, sia perché il meccanismo della sussidiarietà rende strategico capire le diverse possibili forme di strutturazione delle competenze e delle politiche in questa delicata materia.

In terzo luogo, infine, quello nordamericano risulta un contesto stimolante anche sotto il profilo della distinzione tra minoranze storiche e "nuove minoranze". In particolare, paradigmatiche della necessità di provare a immaginare strumenti di tutela diversi per le due fattispecie sono le forme di garanzia dei cd. *Natives* negli Stati Uniti e in Canada. Alle tribù native è riconosciuto il diritto all'autogoverno, con poteri autoritativi rispetto ai propri membri e territori, ma questa ampia sfera di autonomia non è sancita nelle Costituzioni federali e si è affermata attraverso un articolato percorso giurisprudenziale che ha visto come protagoniste le Corti Supreme americana e canadese e che solo in un secondo momento è stata recepita in leggi federali.

Nel solco segnato da queste premesse, il volume dedica meritoriamente particolare attenzione ad approfondire, nei diversi settori dell'ordinamento, le problematiche inerenti alla tutela dei diritti sociali dei soggetti che parlano lingue diverse da quelle ufficiali: dalla comunicazione con le pubbliche amministrazioni (federali e statali in Usa, federali e provinciali in Canada) all'istruzione, dalla giustizia alla sanità. Si tratta, infatti, di settori strategici proprio perché incidono sul grado di tutela offerto ai diritti fondamentali dei singoli appartenenti a gruppi alloglotti e rendono manifesti i principali ostacoli che si frappongono alla loro integrazione nelle società di riferimento. Basti pensare, ad esempio, che la lingua è il presupposto fondamentale e imprescindibile per garantire un diritto all'istruzione reale ed effettivo, come dimostra la negativa esperienza del *No Child Left Behind* americano e quella ancora più esiziale delle *Boarding Schools* in danno dei Nativi americani. Analogamente, nella tutela della salute, la lingua costituisce ancora oggi uno dei maggiori ostacoli ad ottenere una diagnosi e un trattamento adeguato e, quindi, a godere del pieno esercizio del diritto alle prestazioni sanitarie.

Dal punto di vista metodologico, il volume ricostruisce in maniera organica la complessa disciplina giuridica della lingua, guardando sia alle Costituzioni federali, sia al livello statale in USA e provinciale in Canada, ponendo, come detto, particolare attenzione ai settori dell'ordinamento considerati strategici per l'effettività dei diritti fondamentali. In questa prospettiva, contiene signifi-

cativi spunti l'analisi condotta sulla portata precettiva del riconoscimento, o del mancato riconoscimento, di una o più lingue ufficiali a livello federale, statale e provinciale. Come noto, la Costituzione statunitense non prevede espressamente l'inglese come lingua ufficiale, ma ciò non ha impedito la spinta verso il riconoscimento dell'ufficialità a livello statale. Attraverso emendamenti costituzionali e interventi legislativi statali, infatti, gran parte dei Paesi statunitensi ha riconosciuto tale ufficialità in termini stringenti e di netta prescrittività, nel solco di una «integrazione obbligatoria»² che finisce per porre obblighi a carico dei soggetti alloglotti piuttosto che riconoscere diritti in capo ai medesimi. Basti pensare all'espansione, a partire dagli anni 80' del Novecento, del fenomeno delle leggi *English-Only*³ che ha interessato Stati come la Florida, la California e la Virginia, caratterizzati da una consistente presenza di gruppi alloglotti. Diversa, invece, l'esperienza canadese, in cui il riconoscimento del bilinguismo ufficiale anglo-francofono a livello federale ha rappresentato la risposta giuridico-istituzionale alle istanze di una identità linguistica particolarmente radicata sul territorio ed economicamente influente nell'epoca coloniale.

La ricostruzione del quadro normativo è, però, solo uno strumento per indagare la concreta attuazione della tutela dei diritti linguistici nella giurisprudenza e nella prassi, assumendo come campo di indagine i diversi livelli di governo territoriale in cui si articolano i due ordinamenti oggetto di comparazione.

Dalla lettura del volume si apprende che l'interazione tra i diversi regimi giuridici si traduce in una disciplina regolatoria eterogenea, spesso frammentaria e casistica, a causa degli ampi margini di manovra lasciati ai pubblici poteri dal dato costituzionale e legislativo e dei consistenti spazi interpretativi guadagnati dai giudici nelle situazioni più critiche di conflitto. La frammentarietà e l'eterogeneità del dato normativo presenti in entrambi i sistemi giuridici richiede, quindi, un'approfondita indagine giurisprudenziale per capire la reale portata inclusiva del fattore linguistico nelle realtà oggetto di comparazione. A tale compito non si sottrae il lavoro qui edito. Ad esempio, si ricorda che il Titolo VI del *Civil Rights Act* statunitense prevede un generale divieto di discriminazione “per motivi di nazionalità” a carico di tutti gli enti, pubblici e privati, percipienti fondi federali, ma non era affatto chiaro se la discriminazione linguistica dovesse rientrare nell'ambito della *discrimination based on natio-*

² Cfr. sul punto P. Caretti, *Presentazione*, in P. Caretti, G. Mobilio, *La lingua come fattore di integrazione sociale e politica*, Giappichelli, 2016, pp. 4 e ss.

³ Cfr. sul punto Cap. I, § 1.3.

nality, e che le interpretazioni date dalle Corti federali e statali americane sono state diverse, così come diverso è stato il tipo di scrutinio giudiziale condotto. Lo studio analitico della giurisprudenza consente all'Autrice anche di formulare, su un piano che potrebbe risultare interessante in prospettiva politologica e sociologica, alcune considerazioni sull'eventuale correlazione tra gli indirizzi politici tradizionalmente "conservatori" o "democratici" degli Stati e delle Province, da un lato, e gli orientamenti più o meno restrittivi delle Corti statali e provinciali rispetto alla tutela dei diritti linguistici, dall'altro.

Altro aspetto di interesse dell'analisi è rappresentato dalle prassi raccolte nell'ambito delle *Information and Communication Technologies*, che offre una solida base per riflettere su quali soluzioni sono state elaborate per favorire la digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni in funzione del superamento delle barriere linguistiche che si frappongono al pieno esercizio di diritti fondamentali dei soggetti alloglotti. Al riguardo, l'Autrice, durante il *Visiting Research Program* svolto presso l'*American University, Washington College of Law*, ha avuto modo di osservare alcune prassi del *District of Columbia*, individuate nelle conclusioni dell'opera, concernenti l'impiego di piattaforme digitali plurilingue quali strumenti per l'esercizio attivo di diritti e per il superamento dei problemi comunicativi tra amministrazioni distrettuali esercenti pubblici servizi e singoli utenti con scarsa conoscenza dell'inglese⁴.

Sempre in punto di metodo, inoltre, si segnala per la sua originalità la comparazione tra i due ordinamenti giuridici. Se si guarda alla riflessione scientifica sul tema del multilinguismo negli USA e in Canada, infatti, emerge un'analisi prevalentemente settoriale, che guarda al godimento dei diritti linguistici in specifici ambiti, come quello sanitario o dell'istruzione, mentre pochi studi svolgono un'indagine comparata tra i due ordinamenti giuridici⁵. Le ragioni di questo scarso interesse della dottrina nordamericana possono essere molteplici, dalla diversa origine storica delle due Federazioni alla loro complessa evoluzione istituzionale e politica. Il costituzionalista europeo dispone, però, di una sempre valida serie di strumenti e definizioni utili alla comparazione, dalla forma di stato alla forma di governo, dalla struttura giurisdizionale dell'ordinamento ai meccanismi di tutela dei diritti fondamentali.

Ed è proprio facendo uso di tali strumenti che il volume parte dall'analisi dell'organizzazione federale e dei rapporti fra gli organi di vertice della Federazione, dei singoli Stati e delle Province per cogliere l'impatto di questi profili rispetto alla disciplina giuridica del fattore linguistico. Come noto, la princi-

⁴ Cfr. Considerazioni conclusive.

⁵ Cfr. S.W. Crowe, *Comparatively speaking: language rights in the United States and Canada*, in *Canada-United States Law Journal*, 37, 2012, pp. 207 e ss.

pale differenza tra i due ordinamenti costituzionali deriva dalla circostanza che la Costituzione americana, a differenza di quella canadese, non prevede espressamente la tutela delle minoranze linguistiche e lo spazio per le relative politiche si deve ricavare dal riparto di competenze tra centro e singoli Stati in specifiche materie quali la salute, la giustizia, l'istruzione. In mancanza di un diretto collegamento costituzionale tra lingua e coesione politica e sociale, a caratterizzare il sistema statunitense è, cioè, la convergenza di una molteplicità di discipline "trasversali" promananti da diversi livelli di governo.

Si comprende bene perché, conseguentemente, l'analisi evidenzia che il federalismo americano nell'impostazione costituzionale originaria dà molto più spazio all'autonomia territoriale degli Stati di quanto non faccia il *British North America Act* canadese con le Province. Come noto, infatti, il Senato americano è formato da rappresentanti degli Stati, mentre in Canada, nonostante il dibattito sia ancora acceso per la sua introduzione, non esiste una Camera rappresentativa delle Province. Come altrettanto noto, il considerevole spazio lasciato ai singoli Stati americani nella organizzazione federale è dipeso da molteplici fattori: l'ampia estensione territoriale della Federazione e il diverso grado di sviluppo dei singoli Paesi, oltre all'impostazione liberale che ha caratterizzato la forma di stato americana fin dalle origini. Il federalismo statunitense, come il volume evidenzia, ha tuttavia subito una profonda trasformazione nel tempo, grazie all'evoluzione dei rapporti tra gli organi di vertice della Federazione, alla progressiva espansione dei partiti politici e al diverso ruolo esercitato dai giudici statali e federali, con particolare riguardo alla Corte Suprema. Tutti questi profili hanno inciso sulla tutela dei gruppi minoritari (afroamericani, sudamericani, popolazioni indigene). Basti pensare al consistente intervento federale in economia durante la crisi del 1929 e all'interpretazione ampia della «*commerce clause*» adottata in quegli anni dalla Corte Suprema per legittimare interventi legislativi federali. I partiti politici americani, a loro volta, hanno tradizionalmente avuto una forte connotazione territoriale ma, come il volume rileva, a partire dagli anni Sessanta del Novecento hanno subito una progressiva "centralizzazione", grazie alla introduzione delle primarie di partito e alla previsione di una disciplina federale sul finanziamento delle campagne elettorali; una centralizzazione che ha favorito la compattezza dei movimenti sui diritti civili e politici degli afroamericani e dei *Natives* di quegli anni.

In Canada, invece, l'organizzazione federale originariamente pervista nel *BNA* era a forte preminenza centrale, come dimostrano l'attribuzione alla Federazione della potestà legislativa esclusiva in numerose materie, l'allocazione al centro delle competenze legislative residuali e il potere di annullamento delle leggi provinciali attribuito al Governo centrale. Tale accentramento era funziona-

le alle istanze di una minoranza linguistica numericamente molto consistente, quella francofona: una risposta funzionale, quindi, alla risoluzione del contrasto tra comunità anglofona e francofona, coesistenti sul medesimo territorio in epoca coloniale. Il riconoscimento nel *BNA* del bilinguismo nelle istituzioni federali e nella redazione degli atti normativi centrali rappresenta, però, solo un primo passo verso la tutela dei diritti della compagine francofona: si dovrà, infatti, attendere la *Canadian Charter* per il riconoscimento di vere e proprie posizioni giuridiche soggettive, come il diritto di istruire i propri figli nella lingua ufficiale minoritaria nella Provincia di residenza in scuole finanziate con fondi pubblici. Come emerge dal volume, però, anche la *Canadian Charter* ha previsto norme essenzialmente programmatiche in tema di comunicazione con le pubbliche amministrazioni federali e di accesso al sistema di istruzione per gli appartenenti alla compagine minoritaria; norme che lasciano ampi margini di manovra alle singole Province e, in caso di contestazione, alle Corti provinciali⁶. Il forte radicamento della compagine francofona sul territorio canadese ha, inoltre, inciso sulla evoluzione delle organizzazioni politiche: il bipartitismo dei due tradizionali partiti nazionali, conservatori e liberali, inizia a vacillare con l'avvento di organizzazioni rappresentative di interessi locali come il *Bloc Québécois*.

In sintesi, risulta bene evidenziato che l'evoluzione delle forme di stato americana e canadese trova risponderne nei più recenti interventi delle rispettive Corti Supreme in materia di diritti linguistici, come nel caso della limitazione degli interventi federali a tutela dei diritti sociali dei soggetti *non English-Speaking*, cui ha fatto seguito la più recente giurisprudenza della *Supreme Court* americana volta a riconoscere ai singoli Stati consistenti margini di intervento e discrezionalità.

Ciò che emerge dall'ampia indagine condotta è, in conclusione, che il concreto funzionamento del riparto di competenze tra governo federale e livelli di governo inferiori, per come esso si è sviluppato anche in considerazione dell'evoluzione del sistema dei partiti, ha giocato, sia in Usa che in Canada, un ruolo non secondario sulla tutela dei diritti linguistici. Ed è presumibile che continuerà a farlo, proprio perché l'esercizio dei diritti fondamentali dei soggetti alloglotti dipende in massima parte dalla capacità dei pubblici poteri di rimuovere quegli ostacoli, anche linguistici, che si frappongono al loro effettivo godimento.

Questo studio comparato offre, dunque, una significativa conferma della bontà di quell'approccio più recente al tema delle minoranze linguistiche che, anche in prospettiva europea, ha messo in relazione le istanze di tutela dei

⁶ Profilo ben approfondito nel Capitolo II, § 2.4.

gruppi alloglotti con l'integrazione sociale derivante dalla fruizione di alcuni servizi essenziali, come l'accesso al sistema sanitario, educativo o giudiziario, proponendo così il superamento della originaria concezione difensivo-garantista posta alla base dell'art. 6 Cost.

Firenze 10 dicembre 2018

Andrea Cardone

Premessa*

La presa di coscienza circa la necessità di disciplinare giuridicamente il fenomeno linguistico¹ costituisce una conquista piuttosto recente nella storia degli Stati nazionali, una conquista strettamente legata al processo di evoluzione democratica che ha interessato e continua ad interessare le forme di Stato contemporanee.

La ricerca muove, pertanto, da un presupposto fondamentale: l'inclusione linguistica rappresenta uno dei principali doveri dello Stato costituzionale nell'ottica di un'integrazione complessiva delle minoranze nella società di riferimento².

* Autrice dell'intero volume è Costanza Masciotta, alla quale sono imputabili le pagine da 1 a 114.

¹ Tra i maggiori studi di diritto pubblico italiano sulle minoranze linguistiche si ricorda A. Pizzorosso, *Minoranze e maggioranze*, Einaudi, 1993, pp. 185 e ss., il quale distingue due diversi punti di vista nei rapporti tra lingua e diritto: da un lato, il diritto si serve degli strumenti linguistici, così come se ne servono l'arte, la scienza, e ogni altra forma di comunicazione e, dall'altro, «lingua e diritto sono in rapporto tra loro perché l'uso della lingua costituisce una delle tante attività umane che possono costituire oggetto di disciplina giuridica». Più di recente, S. Bartole, *La convenzione-quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali*, in S. Bartole, N. Olivetti Rason, L. Pegoraro (a cura di), *La tutela giuridica delle minoranze*, Cedam, 1998, pp. 11 e ss.; A. Verstichel, A. Alen, B. De Witte, P. Lemmens (eds.), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities: a Useful Pan-European Instrument?*, Intersentia Antwerp, 2008; E. Lantschner, J. Marko, A. Petrićusic (eds.), *European integration and its effects on minority protection in South Eastern Europe*, Nomos, 2008; X. Arzoz (eds.), *Respecting Linguistic Diversity in the European Union*, John Benjamins Publishing Company, 2008. Evidenzia le potenzialità del sistema CEDU nella protezione dei diritti linguistici B. De Witte, *Language Rights: The Interaction Between Domestic and European Developments*, in A. L. Kjaer, S. Adamo (eds.), *Linguistic Diversity and European Democracy*, Ashgate, 2011, specialmente pp. 172 e ss.; si concentra sulla tutela apprestata nell'ambito dell'U.E. G. Guliyeva, *Education, languages and linguistic minorities in the EU: challenges and perspectives*, in *European Law Journal*, 19, 2013, pp. 219 e ss.

² Il rispetto della «diversità linguistica» è ora riconosciuto dall'art. 22(1) Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea e dall'art. 3(3) TUE.

Oggetto del presente studio sarà la lingua sia nel suo significato “intrinseco”, come strumento di conoscenza e comunicazione, sia nella concezione “estrinseca”³, come valore giuridico strettamente collegato ad una determinata cultura o tradizione, elemento qualificante il *Volksgeist* di un certo gruppo, minoritario o maggioritario che sia⁴. L’analisi si soffermerà, pertanto, anche sull’aspetto “comunitario” dei diritti linguistici, quindi, sull’appartenenza ad una certa comunità che al loro riconoscimento strettamente si lega⁵.

L’approccio con il quale studiare la tutela delle minoranze linguistiche è ben riassunto nelle parole della *Supreme Court* canadese nel famoso caso *Mahe v. Alberta*⁶: «*Language is more than a mere means of communication, it is part and parcel of the identity and culture of the people speaking it*».

Indubbiamente, l’esistenza di un’identità culturale o linguistica porta con sé l’elemento dell’alterità: è possibile identificare una certa “cosa” perché è “altro” rispetto ad una diversa entità.

Non di rado le rivendicazioni linguistiche si accompagnano a battaglie ulte-

³ Sulla distinzione tra aspetto intrinseco ed estrinseco della lingua cfr. G. Poggeschi, *I diritti linguistici. Un’analisi comparata*, Carocci Editore, 2010, pp. 12 e ss.

⁴ In dottrina evidenzia l’importanza della protezione dei diversi gruppi linguistici, di maggioranza e di minoranza, per preservare e rafforzare le diversità culturali, H. Steiner, *Ideals and Counter-Ideals in the Struggle Over Autonomy Regimes for Minorities*, in *Notre Dame L. Rev.*, 66, 1991, pp. 1539 e ss.; in tal senso cfr. anche L. Henkin, *The Age of Rights*, Columbia University Press, 1990; L. B. Sohn, *The Rights of Minorities*, in L. Henkin (eds.), *The International Bill of Rights: The Covenant of Civil and Political Rights*, 1981, pp. 285 e ss.; P. Thornberry, *International Law and the Rights of Minorities*, Clarendon Press, 1991, pp. 197 e ss.; L. Henkin, *Introduction*, in Id., *The International Bill of Rights: The Covenant of Civil and Political Rights*, 1981, pp. 21 e ss. Evidenzia, invece, la difficoltà di individuare una nozione generale di “minoranza” a livello nazionale anche a seguito della introduzione della Convenzione sulla protezione delle minoranze nazionali del Consiglio d’Europa nel 1998 che non ne dà una definizione, J. R. Valentine, *Toward a Definition of National Minority*, in *Denver Journal of International Law and Policy*, 12, 2004, pp. 445 e ss.

⁵ Riflette sulla distinzione tra tutela individuale e comunitaria dei diritti linguistici M. Paz, *The tower of babel: human rights and the paradox of language*, in *The European Journal of International Law*, 25, 2014, pp. 477 e ss. Ivi, l’autrice si sofferma in particolare sul secondo profilo per analizzare criticamente il sistema di tutela apprestato dallo *United Nations Human Rights Committee* (UNHRC) e dalla Corte EDU (ECHR). Per l’autrice si tratta di un sistema improntato sull’“assimilazione”, anziché sull’affermazione di un diritto dei gruppi minoritari alla protezione della loro lingua: «*They do not protect minority languages as constitutive of identity and culture. They do, however, protect minority languages as a means of communication. The former conception demands strong rights of protection; the latter inclines toward fair terms of assimilation. This circle is hard to square*». Cfr. in tal senso anche Id., *The Failed Promise of Language Rights: A Critique of the International Language Rights Regime*, in *Harvard International Law Journal*, 54, 2013, pp. 157 e ss.

⁶ *Mahe vs. Alberta*, 1990, 1, S.C.R. 342, § 40.

riori: «la battaglia per la lingua non va per conto suo»⁷, spesso si muove insieme ai conflitti politici e alle rivendicazioni sociali dei gruppi etnici che convivono nello stesso Stato⁸.

“Alterità” non significa, tuttavia, necessariamente “conflittualità” e il modo attraverso il quale è declinato l’elemento linguistico in un dato ordinamento (i.e. nel senso dell’alterità o, viceversa, della conflittualità) dipende in larga parte dalle dinamiche che legano popolo, territorio, sovranità e, nondimeno, dalla concreta relazione tra organi di vertice dello Stato.

Il presente contributo mira, pertanto, ad individuare il rapporto intercorrente tra diritti linguistici e l’evoluzione della forma di Stato e di Governo in due ordinamenti particolarmente interessati dal fenomeno migratorio come gli Stati Uniti e il Canada. In particolare, sarà importante capire se vi siano delle caratteristiche della forma di Stato tali da acuire la carica “conflittuale” dell’elemento linguistico e come, a sua volta, il fattore linguistico sia in grado di agire sulla società civile in quanto segno di identità, onde verificare se sussista un’influenza biunivoca tra questi elementi o, viceversa, prevalga una logica di inversa proporzionalità.

Basti pensare che il diverso approccio adottato fin dalle origini dagli Stati Uniti e dal Canada dinanzi alle sfide del multilinguismo e, più in generale, del multiculturalismo è dipeso da una caratteristica essenziale delle rispettive forme di Stato: i principi del liberismo negli USA hanno spinto a concepire l’uguaglianza in relazione all’individuo e non ai gruppi sociali, etnici o linguistici; di converso, in Canada la diversità è sempre stata concepita come una risorsa, al punto che fin dal 1867 si è dato riconoscimento ad una minoranza “forte” come quella francofona.

Come nasce la scelta di confrontare due realtà apparentemente molto diverse come gli Stati Uniti ed il Canada?

Si tratta di due ordinamenti che, fin dalle rispettive origini, hanno affrontato ingenti ondate migratorie e adottato un sistema di tutela dei gruppi linguistici minoritari molto differente. È, quindi, interessante verificare se anche

⁷ Cfr. D. L. Horowitz, *Ethnic Groups in conflict*, University of California Press, 1985, pp. 220 e ss.

⁸ Sulla vasta letteratura in tema di conflitti etnici si ricordano A. Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, Yale University Press, 1977; S. Choudhry, *Bridging Comparative Politics and Comparative Constitutional Law: Constitutional Design for Divided Societies*, in Id., *Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accommodation?*, Oxford University Press, 2008, pp. 15 e ss. Si soffermano sullo stretto rapporto tra diritti linguistici e teoria politica W. Kymlicka, A. Patten, *Language Rights and Political Theory*, Oxford University Press, 2003; G. Gilbert, *Autonomy and Minority Groups: A Right in International Law?*, in *Cornell International Law Journal*, 35, 2002, pp. 307 e ss.

nell'attuale contesto politico e istituzionale le *policies* a tutela del multilinguismo mantengano elementi di profonda differenziazione e se la discrasia sia destinata ad aumentare sotto la presidenza Trump, secondo quella che autorevole dottrina chiama «*constitutional retrogression*»⁹.

Il tema dei diritti linguistici ha, inoltre, un ruolo fondamentale nelle attuali società democratiche: a seconda dell'approccio adottato dalle istituzioni pubbliche, il fattore linguistico può rappresentare un elemento di discriminazione ed emarginazione tra gruppi e individui, oppure una risorsa per garantire l'effettivo esercizio di diritti fondamentali legati a servizi essenziali della persona, come l'accesso alla giustizia, al sistema sanitario o educativo¹⁰.

L'analisi degli ordinamenti statunitense e canadese sollecita, inoltre, riflessioni di più ampio raggio in riferimento ai sistemi giuridici del Vecchio Continente. Per fare un esempio pratico, il crescente impiego dello spagnolo e i conseguenti problemi di integrazione sociale di una minoranza alloglotta in continua crescita negli Stati Uniti possono insegnare qualcosa a quei Paesi come Francia, Italia, Germania, o Spagna, interessati negli ultimi decenni da ingenti ondate migratorie?

L'indagine ha, peraltro, ad oggetto sia le minoranze linguistiche "originarie" dei popoli Nativi sia le "nuove minoranze", frutto delle diverse ondate migratorie che nei secoli hanno interessato il Nuovo Continente.

Partendo dallo studio della disciplina giuridica dell'elemento linguistico e delle forme di tutela apprestate in questi due sistemi giuridici alle minoranze alloglotte, sarà interessante verificare il concreto e, prevedibilmente, diverso impatto delle politiche pubbliche statunitensi e canadesi in ordine all'accesso a servizi essenziali quali l'istruzione, la sanità e la giustizia da parte di soggetti con scarsa conoscenza della lingua ufficiale.

Il metodo della ricerca è di tipo costituzionale e comparato¹¹: partendo dalle nozioni cardine del diritto costituzionale generale (i.e. forma di Stato, forma di Governo, diritti e doveri costituzionali), si cercherà di declinare questi con-

⁹ A. Huq, T. Ginsburg, *How to Lose a Constitutional Democracy*, in *UCLA Law Review*, 65, 2017, pp. 83 e ss., segnalano la regressione graduale dello Stato costituzionale statunitense da regime democratico ad autoritario attraverso la progressione di atti normativi.

¹⁰ Lo evidenzia anche C. M. Rodriguez, *Language and Participation*, in *California Law Review*, 94, 2006, spec. pp. 694 e ss. la quale, partendo dalla funzione della lingua come strumento di integrazione, sottolinea quanto i problemi linguistici nel contesto americano assumano rilevanza con riferimento alla piena attuazione di altri diritti, con particolare riguardo alla partecipazione alla vita politica e sociale e all'accesso ai servizi governativi.

¹¹ Per una generale ricostruzione dell'utilità del metodo comparato cfr. G. Bognetti, *L'oggetto e il metodo*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G. F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, 2009, pp. 9 e ss.

cetti negli ordinamenti giuridici oggetto di indagine, per poi valutare l'eventuale esistenza di soluzioni utili anche per il nostro ordinamento, con particolare riguardo alle *best practices*, nella piena consapevolezza delle diverse caratteristiche che ancora oggi distinguono i sistemi di *civil e common law*.

Il presupposto dal quale muove questo studio è, quindi, prevalentemente costituzionale: l'elemento linguistico, infatti, tocca i più importanti temi del diritto pubblico generale, dalla ripartizione del potere fra Stato centrale e livelli di governo inferiori, all'esercizio di diritti fondamentali della persona, all'inclusione di minoranze nel tessuto sociale di una Nazione, ricomprendendo in definitiva tutti, o quasi, i grandi temi del diritto costituzionale.

La struttura del volume mira ad essere quanto più possibile simmetrica, distinguendo la disciplina giuridica statunitense, oggetto del primo capitolo, da quella canadese, oggetto del secondo¹². Ogni capitolo analizzerà nel dettaglio *in primis* le origini storiche, istituzionali e normative degli ordinamenti federali oggetto di comparazione, soffermandosi sulla evoluzione delle rispettive forme di Stato, quindi, sui rapporti tra Stato e autonomie territoriali, nonché fra Stato e società civile. L'indagine prosegue con la valutazione delle rispettive forme di Governo, per poi analizzare gli indirizzi giurisprudenziali e le prassi applicative che hanno interessato la tutela delle minoranze linguistiche nei due ordinamenti¹³.

Il *fil rouge* del presente lavoro è l'interazione che lega forma di Stato, forma di Governo e elemento linguistico: tale interazione rappresenta, infatti, un'importante cartina di tornasole per comprendere la tenuta del sistema democratico all'interno dei rispettivi ordinamenti.

In ultima istanza, si cercherà di capire se gli Stati Uniti ed il Canada siano riusciti a concretizzare le profetiche parole di Alexis de Toqueville, stupefatto dinanzi alla meraviglia Nuovo Continente: «*[t]he tie of language is perhaps the strongest and most durable that can unite mankind*»¹⁴.

¹² In dottrina i contributi che mettono a confronto il sistema statunitense e quello canadese di tutela delle minoranze alloglotte sono pochi e datati nel tempo, tra questi cfr. C.M. Macmillan, R. Tatalovich, *Judicial Activism vs. Restraint: The Role of the Highest Courts in Official Language Policy in Canada and the United States*, in *The American Review of Canadian Studies*, 33, 2003, pp. 239 e ss.; M. B. Somerstein, *Official Language A, B, Cs: Why the Canadian Experience with Official Languages Does Not Support Arguments to Declare English the Official Language of the United States*, in *University of Miami Inter-American Law Review*, 38, 2006, pp. 251 e ss.

¹³ Evidenzia la profonda distanza tra il sistema americano e quello canadese nella protezione delle minoranze linguistiche e nei metodi impiegati dai rispettivi Governi per il perseguimento delle politiche linguistiche, S. W. Crowe, *Comparatively Speaking: Language Rights in the United States and Canada*, in *Canada-United States Law Journal*, 37, 2012, pp. 2 e ss.

¹⁴ A. de Tocqueville, *Democracy in America*, Vol. 1, 1831, p. 33.

Capitolo I

Il sistema statunitense dinanzi alle sfide del multilinguismo

Sommario: 1.1. Le origini del federalismo americano e le due direttrici fondamentali: il ruolo del Senato e la struttura dei partiti. – 1.2. Il sistema dei *checks and balances* e il rapporto tra contro-poteri. – 1.3. La complessità del sistema federale e le sue ripercussioni sul quadro normativo: legislatore federale e legislatori statali alla prova del multilinguismo. – 1.4. Il ruolo della giurisprudenza nella tutela dei soggetti alloglotti: l'incidenza degli indirizzi politici di maggioranza sulle Corti statali e le tendenze evolutive delle Corti federali. – 1.5. L'assetto dei rapporti tra Federazione, Stati e popolazioni native: l'ultima parola alle Corti.

1.1. Le origini del federalismo americano e le due direttrici fondamentali: il ruolo del Senato e la struttura dei partiti

Gli Stati Uniti d'America sono stati storicamente interessati da ingenti fenomeni migratori che hanno coinvolto in modo eterogeneo le diverse aree del territorio e favorito la creazione di un Paese a forte connotazione multiculturale e multilinguistica. Basti pensare che gli articoli della Confederazione del 1781 furono redatti non soltanto in lingua inglese, ma anche in francese e tedesco¹⁵, o ancora pensiamo alla creazione, nel XVIII secolo, di scuole di lingua tedesca e francese in Stati come la Pennsylvania e la Louisiana, o

¹⁵ Gli articoli della Confederazione del 1781 definivano i rapporti tra le *ex-colonie*, divenute indipendenti con la guerra di indipendenza americana, le quali dettero vita ad una nuova alleanza federale, chiamata appunto Confederazione. La guerra d'indipendenza americana, come noto, si protrasse dal 1775 al 1783 e oppose le tredici colonie Nordamericane, diventate successivamente gli Stati Uniti d'America, alla loro madrepatria, il Regno di Gran Bretagna. La Francia entrò in guerra a fianco delle colonie e, in alleanza anche con la Spagna, cercò di sfidare il predominio britannico dopo la sconfitta nella guerra dei sette anni. La Gran Bretagna, invece, reclutò numerosi contingenti di truppe mercenarie tedesche. La sconfitta britannica a Yorktown del 1781 contro le forze franco-americane guidate dal generale George Washington fu decisiva e decretò di fatto la fine del conflitto.

all'utilizzo dello spagnolo come lingua del commercio nei Paesi del Sud-Ovest.

Gli Stati Uniti sono nati come un mosaico di culture, di lingue ed etnie diverse, del tutto simile al vicino Canada¹⁶, ma con una differenza fondamentale: il territorio sconfinato degli Usa e, nondimeno, l'eterogeneo sviluppo dei singoli Stati fin dal tempo della Confederazione hanno determinato la creazione di un sistema federale ad ampia discrezionalità statale che ha subito una diversa evoluzione rispetto al Canada.

Per comprendere appieno l'attuale assetto di tutela delle minoranze linguistiche nel sistema statunitense è, quindi, necessario un previo inquadramento delle caratteristiche della forma di Stato federale e una successiva analisi dei complessi equilibri istituzionali che connotano i rapporti tra organi di vertice della forma di Governo di questa complessa Nazione.

La forma di Stato americana si fonda su una tradizione liberista, discendente dallo "spirito" che ha animato i coloni nella scoperta del Nuovo Continente: tale tradizione ha spinto verso una concezione del principio di uguaglianza in stretta correlazione al singolo individuo piuttosto che ai gruppi sociali.

Nella stessa casistica giurisprudenziale della Corte Suprema e delle Corti federali, come vedremo, emergeranno rivendicazioni prevalentemente individuali all'utilizzo della madrelingua in contesti pubblici, piuttosto che istanze di gruppo tese al riconoscimento di una propria identità culturale o linguistica, come, invece, accaduto in Canada con il gruppo francofono.

Il forte radicamento della cultura liberale ha, quindi, indubbiamente caratterizzato l'evoluzione della forma di Stato americana e ha limitato considerevolmente gli interventi federali a tutela delle minoranze siano esse linguistiche, di genere, religiose, o razziali¹⁷.

Nell'ordinamento statunitense il problema dei diritti linguistici è stato, quindi, tradizionalmente affrontato nell'ottica dell'applicazione del generale principio di non discriminazione o della *equal protection*, ponendo in secondo piano la tutela dell'identità culturale; in Canada, al contrario, la lingua è stata da sempre considerata un elemento essenziale, caratterizzante la diversità culturale dei popoli, una risorsa tanto importante da giustificare la stessa scelta di un'organizzazione di tipo federale.

¹⁶ Cfr. in tal senso anche C. M. Rodriguez, *Accommodating Linguistic Difference: Toward a Comprehensive Theory of Language Rights in the United States*, in *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review*, 36, 2001, pp. 133 e ss.

¹⁷ Evidenzia l'importanza della tradizione liberale nella evoluzione della forma di Stato americana, M. Comba, *Gli Stati Uniti d'America*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G. F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Tomo I, Laterza, pp. 77 e ss.

Negli Stati Uniti il sistema federale non ha rappresentato una “scelta” quanto, piuttosto, l’unica opzione politicamente percorribile dai Costituenti¹⁸ nel 1787, considerata la vastità del territorio e la sua eterogeneità culturale, linguistica e, soprattutto, economica.

Il modello federale statunitense ha, tuttavia, subito una profonda trasformazione nel tempo¹⁹: il disegno originario voluto dai Costituenti è stato oggetto di un’evoluzione materiale, grazie soprattutto alla giurisprudenza della Corte Suprema che ha alternato momenti di maggiore *self restraint* a periodi di forte attivismo, specialmente nell’ambito della tutela dei diritti libertà.

Alla Costituzione del 1787, ancora oggi in vigore nella stesura originaria, sono stati aggiunti formalmente soltanto ventisette emendamenti²⁰, ma nel corso degli oltre duecento anni di vigenza l’assetto dei poteri è mutato considerevolmente.

Una prima cesura ha caratterizzato il periodo successivo alla guerra civile: l’introduzione del XIV emendamento e l’imposizione della *equal protection clause* a tutti gli Stati membri ha sancito una netta concentrazione dei poteri a livello federale, soprattutto a tutela delle libertà fondamentali.

Un altro importante momento di transizione ha caratterizzato il primo dopoguerra, quando la politica del *New Deal* ha segnato il passaggio da una forma di Stato liberale ad una democratica: mentre in Europa si assisteva all’avvento di nuove Costituzioni, in Usa il passaggio è avvenuto attraverso leggi federali che hanno rafforzato il potere centrale attraverso un maggior intervento pubblico in economia, mantenendo la Costituzione invariata.

A partire dagli anni Ottanta del Novecento il sistema statunitense è interessato da un’ulteriore cesura costituzionale: si assiste alla riduzione dell’inter-

¹⁸ In tal senso anche R. A. Dahl, *Quanto è democratica la costituzione americana?*, Laterza, 2003, pp. 10 e ss.

¹⁹ Parla di «*federalizing process*» per sottolineare il generale e costante mutamento dei sistemi federali C. J. Friedrich, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Praeger, 1968.

²⁰ Si ricorda che i primi dieci emendamenti, introdotti nel 1791, noti come “Bill of Rights” hanno previsto la tutela di diritti fondamentali, originariamente assenti nel testo costituzionale del 1787. Nel periodo successivo alla guerra civile (1865-1870) sono stati introdotti gli emendamenti XIII, XIV, XV per vietare la schiavitù. Nel 1913 furono introdotti due ulteriori emendamenti: il XVI emendamento ha rafforzato il potere centrale, riconoscendo al Congresso la facoltà di imporre l’imposta sul reddito e il XVII ha introdotto l’elezione diretta dei membri del Senato, fino a quel momento eletti dagli organi legislativi statali. Tra gli ulteriori interventi di maggior rilievo si ricorda, nel 1919, l’introduzione del suffragio femminile con l’emendamento XIX; nel 1964 il XXIV emendamento stabilisce che il diritto di voto dei cittadini non potrà essere negato o limitato in ragione del mancato pagamento di una qualsiasi tassa; nel 1971 il XXVI emendamento abbassa a diciotto anni l’età per l’elettorato attivo.

vento federale nel settore economico, l'attivismo della Corte Suprema che aveva caratterizzato la Presidenza Warren (1954-1969) subisce un profondo arresto e si riconosce un'ampia discrezionalità legislativa agli Stati membri.

L'analisi delle forme e della qualità della tutela apprestata alle minoranze linguistiche in ambito federale, così come in quello statale, sarà particolarmente utile per capire se l'attuale forma di Stato rappresenti il definitivo tramonto del sistema inaugurato nel periodo del *New Deal* nei rapporti tra centro e periferia.

L'elemento "sociale", così come concepito nelle Costituzioni del Vecchio Continente, indubbiamente manca nel sistema statunitense: la tutela dei diritti sociali non è, infatti, garantita dalla Costituzione, ma è rimessa alla discrezionalità legislativa del Congresso e degli Stati, mentre le libertà negative del *Bill of Rights* sono state interpretate a periodi alterni, talvolta in modo evolutivo, talaltra in senso restrittivo dal potere giudiziario.

L'elemento di maggior differenziazione del sistema statunitense rispetto agli Stati europei è rappresentato dalla qualità dell'intervento pubblico in economia che, a sua volta, discende dalla diversità di valori fondanti la forma di Stato Nordamericana: la profonda esigenza di garantire l'autonomia dell'individuo, l'iniziativa del singolo e, quindi, la necessità di responsabilizzare la persona, nella convinzione che ognuno sia artefice del proprio destino, sono tutti principi che trovano la loro origine nella storia del nuovo Continente, nello spirito di iniziativa dei coloni alla scoperta del nuovo mondo e sono ancora profondamente radicati nella società statunitense.

Il sistema federale americano poggia su due direttrici fondamentali: il rapporto tra Federazione e Stati membri nel riparto della potestà legislativa, amministrativa e giudiziaria e il sistema politico-partitico con le sue peculiarità strutturali e funzionali.

Elemento centrale nel riparto della potestà legislativa tra centro e periferia è l'art. 1 della Costituzione, con particolare riguardo alla Sezione 8 che elenca le materie di competenza federale, cui si affianca il X emendamento nel prevedere il fondamentale principio della residualità delle competenze statali. Secondo tale disposizione, infatti, il Congresso federale ha potestà legislativa soltanto nelle materie espressamente enumerate in Costituzione, mentre le restanti sono riservate agli Stati membri²¹.

Pur restando invariata la Costituzione formale, gli incisivi interventi della Corte Suprema statunitense nell'ambito del riparto della potestà legislativa hanno determinato un'importante trasformazione nella Costituzione materiale.

²¹ Cfr. ad esempio la potestà legislativa statale in materia civile e penale.

A partire dal *New Deal*, infatti, la «*commerce clause*»²² è stata interpretata in senso ampio per legittimare gli interventi del Congresso federale anche in ambiti solo indirettamente connessi all'attività commerciale tra Stati membri. Nel noto e risalente caso *Heart of Atlanta Motel vs. United States*²³ la Corte Suprema ha adottato un'interpretazione particolarmente estensiva della clausola per salvare quella legge federale che poneva un obbligo a carico dei titolari di pubblici esercizi di fornire servizi anche agli afroamericani, ritenendola perfettamente rientrante nelle competenze legislative federali, quale misura idonea a favorire il commercio tra Stati.

A partire dagli anni Novanta del secolo scorso la Corte Suprema ha, tuttavia, mitigato questa interpretazione ampia della *commerce clause*, iniziando a sanzionare leggi federali invasive del potere legislativo dei singoli Stati. Nel caso *Lopez*²⁴ ha riconosciuto l'incostituzionalità del *Gun-Free School Zones Act* che vietava ai possessori di armi da fuoco di avvicinarsi alle scuole, perché eccedente i poteri spettanti al Congresso proprio secondo la clausola sul commercio. In tal sede la Corte Suprema ha escluso che il possesso di un fucile in una zona scolastica potesse costituire un'attività economica con un possibile effetto sostanziale sul commercio interstatale. Questa decisione ha, quindi, limitato la portata della clausola per escludere dalla potestà legislativa federale quelle attività di natura non direttamente economica e ha rappresentato la prima significativa limitazione dei poteri del Congresso nell'ambito della *commerce clause*²⁵.

La Costituzione americana resta, invece, silente in ordine ai rapporti tra governo federale ed esecutivi statali: l'art. 2 Cost. sancisce le modalità di elezione

²² L'art. I, sez. 8, par. 3, U.S. Const. prevede la competenza legislativa federale nella materia della «regolamentazione del commercio con gli Stati stranieri e tra gli Stati membri e con le tribù indiane».

²³ *Heart of Atlanta Motel, Inc. vs. United States*, 379 U.S. 241 (1964).

²⁴ *Lopez vs. United States*, 514 U.S. 549 (1995). Tale principio è stato successivamente ribadito in *United States vs. Morrison*, nel quale la Corte ha ritenuto illegittimo il *Violence Against Women Act*, là dove prevedeva un rimedio civile esperibile a livello federale in favore delle vittime di violenza di genere. Nel caso di specie, secondo la Corte, il Congresso non aveva potestà legislativa alla luce della clausola sul commercio, poiché l'*Act* non regolamentava un'attività incidente sul commercio interstatale, cfr. *United States vs. Morrison*, 529 U.S. 598 (2000).

²⁵ La Corte Suprema ha ribadito questo orientamento nel recente caso *National Federation of Independent Business vs. Sebelius*, 567 U.S. 519 (2012). In tal caso il *Patient Protection and Affordable Care Act (ACA)*, la riforma sanitaria voluta da Obama, è stato salvato dalla declaratoria di incostituzionalità, perché rientrante nella potestà legislativa federale discendente non dalla *commerce clause*, bensì dalla *taxing and spending clause*.

e le funzioni del Presidente, ma non accenna in alcun modo alla ripartizione dei rispettivi poteri tra centro e periferia. Il silenzio sul punto era sintomatico di una concezione “duale” dei Costituenti, in forza della quale governo centrale e governi statali erano chiamati ad agire in modo autonomo e indipendente, così da limitare le reciproche interferenze.

Con la crisi del 1929 e il consistente intervento pubblico in economia si sviluppa, però, un federalismo maggiormente cooperativo: la collaborazione tra il governo centrale e le amministrazioni statali è concepita come indispensabile per l’attuazione decentrata delle leggi federali.

Lo stesso sistema di *welfare* statunitense, introdotto con il *Personal Responsibility and work opportunity Reconciliation Act*²⁶, in effetti, si fonda sulla devoluzione agli Stati membri della competenza ad erogare prestazioni sociali, mediante finanziamenti del governo federale: alla discrezionalità degli Stati è lasciata l’individuazione dell’entità, della natura, della durata della prestazione, nonché i requisiti soggettivi dei beneficiari.

Attualmente a caratterizzare i rapporti tra governo centrale ed esecutivi statali sono i *Grants in aids*: finanziamenti erogati dalla Federazione agli Stati per la realizzazione di opere pubbliche, previa fissazione di indicazioni, talvolta anche molto puntuali, da parte del governo federale.

Il riparto di attribuzioni tra centro e periferia caratterizza anche la struttura del potere giudiziario statunitense, a sua volta articolato in giurisdizioni federali e statali. L’art. 3 della Costituzione prevede l’istituzione di una Corte Suprema federale e di Corti federali²⁷ con giurisdizione sui *federal question cases*, ovvero le controversie derivanti da una legge federale e quelle riguardanti cittadini di Stati diversi (i.e. *diversity cases*). La Corte Suprema per lungo tempo ha interpretato in senso restrittivo le norme a presidio della propria giurisdizione, ponendo a carico della parte che intendesse rivolgersi al giudice federale l’onere di provarne la necessità. Tuttavia, soprattutto durante la Presidenza Warren, i giudici federali hanno dimostrato una certa apertura nell’interpretazione di questi vincoli procedurali al fine di garantire il rispetto dei diritti fondamentali da parte dei singoli Stati membri.

L’analisi della giurisprudenza delle Corti statali e federali nell’ambito della tutela delle minoranze linguistiche costituirà, come vedremo, un’importante cartina di tornasole per valutare le attuali tendenze che muovono il potere giudiziario quando è in gioco la garanzia di diritti di rango costituzionale.

²⁶ Pub. L. 104-193-Aug. 22, 96, Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996.

²⁷ Tali Corti sono state istituite con il Judiciary Act del 1789 dal Congresso, cfr. I Stat. 73, 92.

Un ulteriore elemento da tenere in considerazione quando si analizza il sistema federale americano è, indubbiamente, la composizione del Senato: formato da due rappresentanti per ciascuno Stato, a prescindere dalla rispettiva dimensione territoriale e dal peso demografico, è da sempre considerata la Camera rappresentativa degli interessi dei singoli Stati, anche se le modalità di elezione hanno inciso considerevolmente su tale assunto. In origine, infatti, i Senatori erano nominati dagli organi legislativi statali mentre, a partire dall'introduzione del XVII emendamento, nel 1913, i membri del Senato sono eletti direttamente dal corpo elettorale e ogni Stato costituisce un unico collegio elettorale. Quest'ultimo elemento è idoneo ad incidere considerevolmente sul rapporto fra centro e periferia: come alcuni studi hanno rilevato, infatti, non di rado il Senato americano si dimostra molto più vicino alle istanze della Federazione nella sua unità di quanto non lo sia la Camera dei rappresentanti²⁸. La ragione è strettamente legata al fatto che i collegi del Senato coincidono con tutto il territorio statale, mentre quelli della Camera hanno dimensioni più piccole e sono, quindi, idonei a rappresentare le istanze politiche locali. Peraltro, come riconosciuto a chiare lettere dalla stessa Corte Suprema²⁹, uno Stato non è vincolato dal voto dei propri Senatori ed è legittimato ad impugnare una legge federale approvata con il loro consenso, poiché a rappresentare gli interessi del singolo Stato sono i rispettivi organi costituzionali.

Il Senato federale non è, quindi, come si potrebbe pensare, la Camera espressiva delle sole istanze statali, ma al suo interno sono importanti le diverse compagini partitiche e i legami con i diversi gruppi di pressione³⁰.

La seconda direttrice del federalismo americano è rappresentata proprio dalla struttura delle organizzazioni politiche: i due tradizionali partiti americani, quello repubblicano e quello democratico, sono piuttosto lontani dalla struttura centralizzata del modello europeo ed hanno un forte radicamento a livello locale³¹. Indubbiamente durante il periodo di elezione del Presidente entrambi i partiti si mostrano compatti nel sostenere le campagne dei candidati alla Presidenza, ma nel periodo successivo alla elezione la loro natura locale si riaspande fino alla tornata elettorale successiva.

Al tempo della Costituzione del 1787 ancora non si poteva parlare di vere e proprie organizzazioni partitiche, poiché i singoli uomini politici non potevano

²⁸ Cfr. M. Comba, *Il modello americano*, in F. Pizzetti, *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Giappichelli, 1998, pp. 218 e ss.

²⁹ Cfr. *New York vs. United States*, 505 U.S. 144 (1992).

³⁰ Pensiamo, ad esempio, alla forza politica riconosciuta alle imprese produttrici di armi.

³¹ Cfr. in tal senso anche G. Bognetti, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, Giappichelli, 2000, pp. 230 e ss.

ancora contare su una struttura organizzata e si distinguevano in base alle diverse convinzioni circa la necessità di rafforzare i poteri della Federazione o, viceversa, quelli dei singoli Stati.

L'origine dei partiti politici negli Usa risale agli anni Trenta del secolo XIX, quando alle elezioni presidenziali del 1828 la campagna elettorale di Jackson, poi risultato vincitore, venne sostenuta da una vera e propria organizzazione politica, strutturata e unita a livello nazionale: il partito democratico.

Negli anni Quaranta dell'Ottocento si forma un'altra compagine politica, meno strutturata e di convinzioni più conservatrici, quella degli *whigs*, sulla scia dell'omonimo partito britannico.

Il partito degli *whigs* era formato dagli oppositori alla Presidenza di Andrew Jackson i quali riuscirono a vincere le elezioni presidenziali del 1840 con il loro candidato, John Adams.

In quegli anni, tuttavia, la questione della schiavitù animava il dibattito politico più di quanto non lo alimentassero le divisioni tra sostenitori e detrattori di un federalismo centralizzato: nel 1854 gli *whigs* si divisero proprio su tale questione e i membri degli Stati del Nord, contrari alla schiavitù, formarono il partito repubblicano, riuscendo a vincere le elezioni con il proprio candidato alla Presidenza Abraham Lincoln.

Questa è l'origine del bipartitismo statunitense, fondato sulla contrapposizione tra democratici e repubblicani: se i rispettivi indirizzi politici hanno fisiologicamente subito una netta evoluzione nel tempo, una costante che li ha accompagnati fino ad oggi è la divergente visione sulla natura dello Stato federale e sulla qualità dell'articolazione dei rapporti tra centro e periferia.

Il partito democratico si è dimostrato più propenso alla centralizzazione del potere pubblico e all'intervento federale nel sistema macro-economico, mentre i repubblicani sostengono la libertà di iniziativa economica del singolo, il rafforzamento dei poteri statali e sono tendenzialmente contrari alle iniziative sociali e agli interventi in economia del livello federale.

Inevitabilmente l'evoluzione di tali indirizzi politici è strettamente correlata anche agli orientamenti presidenziali contingenti: basti pensare che sotto la Presidenza Clinton, democratico, è stata approvata un'importante riforma legislativa di assistenza sociale che ha devoluto maggiori poteri ai singoli Stati e ridotto l'intervento pubblico federale.

Un altro elemento dell'organizzazione partitica che ha indubbiamente inciso sulla evoluzione della forma di Stato americana è rappresentato dalla previsione delle elezioni primarie all'interno dei due grandi partiti per la selezione del candidato alla Presidenza. A partire dagli anni Settanta del secolo scorso, infatti, ai meccanismi di selezione interni al partito, privi di regolamentazione e trasparenza, ha fatto seguito la stabilizzazione del sistema delle primarie nel

partito democratico e successivamente anche in quello repubblicano. La sottrazione ai funzionari di partito e la rimessione agli elettori della scelta del candidato alla Presidenza è stata accompagnata dall'introduzione di una disciplina federale, quindi, unitaria del finanziamento pubblico alle campagne elettorali attraverso il *Federal Election Campaign Act*³².

Questi due fattori, ovvero la stabilizzazione delle primarie e l'introduzione di una disciplina federale sul finanziamento elettorale hanno indubbiamente favorito la centralizzazione dei due partiti politici, tradizionalmente legati a strutture locali, rafforzando il loro radicamento su base federale.

Sarà, pertanto, interessante valutare se questa tendenza alla "federalizzazione dei partiti" sia ancora presente nell'attuale cammino della forma di Stato americana e la peculiare tematica delle minoranze linguistiche risulta funzionale a tale scopo: attraverso le lenti della giurisprudenza e delle prassi in questo specifico settore sarà, infatti, possibile valutare l'impatto degli orientamenti politici di maggioranza a livello statale e federale.

1.2. Il sistema dei *checks and balances* e il rapporto tra contro-poteri

L'insieme dei rapporti tra organi costituzionali negli Stati Uniti d'America è noto come sistema dei *checks and balances*³³, ovvero dei pesi e contrappesi, così denominato perché la separazione dei poteri si fonda su un sistema di reciproche interferenze, volte proprio a limitare le attribuzioni dell'altro.

La forma di governo statunitense, così come voluta dai Costituenti, è incardinata su due organi fondamentali, la cui legittimazione discende direttamente dal corpo elettorale: il Congresso, titolare del potere legislativo³⁴ e il Presidente, contestualmente capo dello Stato e del Governo³⁵.

Alla titolarità di tali poteri, rispettivamente legislativo ed esecutivo, si accompagna la previsione di una serie di competenze ulteriori, volte, appunto, a limitare l'esercizio dei poteri dell'altro: questa interferenza reciproca crea un sistema di poteri e contro-poteri, una "sovrapposizione biunivoca" diretta a realizzare l'equilibrio costituzionale.

³² Pub. L. 92-225-Feb. 7, 86 Stat. 3, Federal Election Campaign Act of 1971.

³³ Parla di un modello di ispirazione newtoniana L. H. Tribe, *American Constitutional Law*, 1, Foundation Press, 2000, p. 7.

³⁴ Cfr. U.S. Const. art. I.

³⁵ Cfr., *ivi*, art. II.

Il Congresso federale ha, come noto, una struttura bicamerale e asimmetrica: la Camera dei Rappresentanti è formata da 435 membri, eletti direttamente dal corpo elettorale ogni due anni mediante un sistema elettorale maggioritario e collegi uninominali; il Senato, invece, è composto da 100 Senatori, con mandato più lungo rispetto ai deputati, pari a 6 anni, poiché rinnovati per un terzo ogni due anni. Ogni Stato, come abbiamo visto, elegge due Senatori ed ha competenza legislativa in materia elettorale sia per l'elezione dei Rappresentanti sia per quella dei Senatori. Nonostante l'ampia discrezionalità lasciata agli Stati in tale ambito, il sistema è piuttosto omogeneo poiché le varie leggi elettorali hanno optato per un sistema maggioritario e collegi uninominali.

Titolare della funzione legislativa a norma dell'art. 1 Cost. è il Congresso, secondo un meccanismo di bicameralismo tendenzialmente paritario che richiede a ciascuna Camera di approvare lo stesso testo.

Oltre alla potestà legislativa il Congresso è titolare di alcune competenze volte a contro-bilanciare i poteri presidenziali: pur spettando al Presidente il comando delle forze armate³⁶, al Congresso è riservata la dichiarazione dello stato di guerra, indispensabile per il successivo impiego delle milizie da parte del Presidente medesimo. A ciò si aggiunga il fondamentale intervento del Senato nella procedura di nomina dei maggiori funzionari di Stato a livello federale, compresi i Segretari di Stato e i giudici federali: al potere di nomina presidenziale si accosta, infatti, l'istituto dell'*advice and consent* del Senato che deve approvare tali nomine. Questo contro-potere è risultato particolarmente incisivo nell'ambito della scelta dei giudici federali, soprattutto della Corte Suprema: è accaduto spesso che, attraverso tale istituto, il Senato abbia votato contro i candidati proposti dal Presidente, valutando nel merito i rispettivi orientamenti politici, o abbia, comunque, indotto il Presidente a ritirare le proposte.

È, infine, riservata al Senato anche l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali al fine di svolgere una funzione di controllo sul potere presidenziale di concludere tali accordi³⁷. L'autorizzazione del Senato richiede la maggioranza qualificata dei due terzi, molto difficile da raggiungere, pertanto, la prassi è caratterizzata dal frequente ricorso ad accordi amministrativi internazionali stipulati dal Presidente, per i quali non occorre la ratifica e incontrano l'unico limite della subordinazione gerarchica rispetto alla legge federale.

Il Presidente degli Stati Uniti è, invece, titolare del potere esecutivo, racchiude in sé le funzioni di Capo dello Stato e Capo del Governo ed ha un mandato di quattro anni, rinnovabile una sola volta. Pur essendo eletto me-

³⁶ Cfr., *ivi*, art. II, sez. 2, c. 1.

³⁷ Cfr., *ivi*, art. II, sez. 2, c. 2.

dianche un meccanismo di secondo grado, di fatto la legittimazione presidenziale discende direttamente dal corpo elettorale: ciascuno Stato elegge gli “elettori presidenziali” in numero pari alla somma dei Rappresentanti e dei Senatori a sé spettanti e tutti gli elettori presidenziali dei diversi Stati si riuniscono successivamente per scegliere il Presidente. Gli elettori presidenziali sono vincolati politicamente, ma non giuridicamente, ad eleggere il candidato sostenuto dal partito con il quale sono stati eletti ed i cittadini, quando votano per l’elettore presidenziale, di fatto votano per il candidato alla Presidenza sostenuto dal partito democratico o da quello repubblicano.

Una peculiarità consta nel fatto che ciascuno Stato ha potestà legislativa nel disciplinare le operazioni elettorali e il computo dei voti per l’elezione degli elettori presidenziali: un fattore di eterogeneità che ha creato problemi pratici, ad esempio nelle elezioni presidenziali del 2000. In quell’occasione, infatti, George W. Bush ottenne soltanto la maggioranza semplice degli elettori presidenziali grazie ai voti dirimenti della Florida e l’avversario Gore impugnò tale risultato, lamentando proprio la violazione della legge elettorale di quello Stato: accolto il ricorso dalla Corte Suprema statale, l’esito fu ribaltato dalla decisione *Bush vs. Gore*³⁸ della Corte Suprema federale.

La Costituzione attribuisce al Presidente tutti i poteri inerenti alla funzione esecutiva e questi li esercita con il supporto dei Segretari, revocabili *ad nutum*.

Il sistema costituzionale statunitense non assume, tuttavia, i connotati di un sistema “monista”, poiché il Congresso può limitare considerevolmente la discrezionalità presidenziale, ad esempio in sede di approvazione della legge di bilancio federale: l’organo legislativo può, infatti, decidere quali attività finanziarie, di fatto incidendo considerevolmente sull’esercizio del potere esecutivo presidenziale.

Nell’articolato sistema dei *checks and balances* anche al Presidente è riconosciuto un importante contro-potere in sede di approvazione delle leggi da parte del Congresso: l’art. 1, sez. 7, c. 2, Cost. prevede, infatti, che ciascuna legge per poter entrare in vigore debba ricevere il visto presidenziale entro dieci giorni. Se nel suddetto termine il Presidente rinvia la legge al Congresso, questa entrerà in vigore soltanto se riapprovata a maggioranza dei due terzi.

La maggioranza richiesta rende il potere presidenziale molto penetrante, un potere, però, a sua volta controbilanciato dalla circostanza che il veto può colpire soltanto l’intera legge e non singole parti di essa³⁹.

³⁸ *Bush vs. Gore*, 531 U.S. 98 (2000).

³⁹ Sul punto si ricorda che sotto la Presidenza Clinton, nel 1996, fu approvato il *Line Item Veto Act*, Pub. L. 104-130-April 9, 96, Line Item Veto Act of 1996, che consentiva di apporre il veto presidenziale anche soltanto su singole parti di una legge. Tuttavia, nel 1998 la Corte Suprema, con la sentenza *Clinton vs. City of New York*, 524 U.S. 417 (1998), ha dichiarato tale previsione contraria alla *presentment clause* dell’art. 1, sez. 7, c. 2, U.S. Const.

Nella prassi, i Presidenti hanno impiegato di rado il diritto di veto, privilegiando uno strumento molto più duttile quale il “*signing statement*”: una dichiarazione inserita nel testo ufficiale della legge, con la quale il Presidente esprime valutazioni negative su alcune delle norme approvate o indica all’amministrazione il modo con il quale interpretare e applicare tali norme, aggirando così i limiti insiti nel potere di veto. Tale prassi sposta evidentemente l’ago della bilancia del potere presidenziale dal momento dell’entrata in vigore della legge a quello della sua applicazione in concreto.

A rafforzare ulteriormente il sistema dei “pesi e contrappesi” si aggiunge un altro importante elemento, quello della scansione temporale del procedimento elettorale: ogni quattro anni, infatti, si rinnovano il Presidente, l’intera Camera dei Rappresentanti e due terzi del Senato, mentre a cadenza biennale è rinnovata l’intera Camera e un altro terzo del Senato. Questa distonia temporale persegue una fondamentale funzione di bilanciamento istituzionale, onde evitare che il medesimo partito politico possa avere la maggioranza in entrambe le Camere magari aggiudicandosi anche la Presidenza.

Questo equilibrio tra i due fondamentali poteri dello Stato ha, tuttavia, subito una profonda evoluzione nel tempo, si potrebbe dire un “adattamento” alle mutevoli esigenze della stessa forma di Stato. Con l’affermarsi dello Stato democratico e, quindi, il maggior intervento del livello federale in economia, l’equilibrio si è spostato verso un accentramento dei poteri in capo al Presidente.

A partire dalla Presidenza Roosevelt, infatti, questa figura ha assunto un ruolo centrale, propulsivo della forma di governo, divenendo il principale destinatario della delega di funzioni legislative da parte del Congresso⁴⁰ e un attore fondamentale nell’esercizio del potere di iniziativa legislativa federale. A tale accentramento dei poteri presidenziali ha fatto, tuttavia, da contraltare un ulteriore “adattamento” della forma di governo: a controbilanciare il potere presidenziale è intervenuto nel tempo non soltanto il Congresso⁴¹, ma anche il potere giudiziario e la pubblica amministrazione federale, con particolare riguardo alle autorità amministrative indipendenti⁴².

⁴⁰ La Costituzione statunitense non prevede espressamente la delega legislativa, ma la prassi si è mossa in senso favorevole a tale istituto. La Corte Suprema si era inizialmente espressa negativamente rispetto a tale prassi, in *Panama Refining Co vs. Ryan*, 293 U.S. 388 (1935). Successivamente ha mutato orientamento, ritenendo legittimo l’istituto della delega della funzione legislativa a condizione che il Congresso ponesse un «*intelligible principle*» volto a orientarne l’esercizio.

⁴¹ Nell’esercizio delle competenze attribuite al Senato dall’U.S. Const., art. II, sez. 2, c. 2.

⁴² Cfr. in tal senso anche M. Comba, *Gli Stati Uniti d’America*, in P. Carrozza, A. di Giovine, G. F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Tomo I, Laterza, 2014, p. 88; cfr. anche G. Bognetti, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, cit., pp. 235 e ss.

Se gli *Executive Departments*⁴³ dipendono dal Presidente, poiché a capo di ciascuno è posto un Segretario di nomina presidenziale, da questi rimovibile *ad nutum*, discorso ben diverso vale per le autorità amministrative indipendenti⁴⁴. Si tratta di enti creati con legge del Congresso per amministrare un determinato settore economico, mediante l'adozione di regolamenti generali e provvedimenti amministrativi, nonché l'attribuzione di poteri para-giurisdizionali.

In dottrina si parla di tali autorità come «quarta branca di potere» nella forma di governo statunitense⁴⁵ sia per l'inamovibilità posta a garanzia dei rispettivi componenti, i quali non possono essere rimossi né dal Presidente⁴⁶ né dal Congresso⁴⁷, sia per l'ampiezza di funzioni ad esse attribuite. I componenti dei *boards* rimangono in carica per un periodo più lungo del mandato presidenziale e ciò conferisce loro una certa autonomia dal sistema politico, pur essendo nominati dal Presidente in carica previo consenso del Senato. L'attuale dibattito sulla legittimazione e i poteri riconosciuti a queste *Authorities* in Europa altro non è che la prosecuzione di una questione ben più risalente, sorta negli Stati Uniti sul finire dell'Ottocento e tuttora aperta: la questione della loro legittimazione in uno Stato democratico.

Tali autorità, infatti, negli Stati Uniti come in Europa, non hanno una legittimazione politica, bensì “tecnica”: sono nate per sottrarre certi settori economici, particolarmente delicati, agli indirizzi politici della maggioranza governativa e garantire, quindi, una loro gestione indipendente e continuativa.

L'altro elemento centrale della forma di governo statunitense è il potere giudiziario, con la sua articolazione in un sistema federale e in ben 50 sistemi giudiziari diversi, uno per ciascuno Stato membro.

A livello federale operano le Corti distrettuali, i giudici di appello delle *District Courts* e, infine, la Corte Suprema degli Stati Uniti⁴⁸: questi giudici sono nominati dal Presidente in carica, previo benestare del Senato, tra persone dotate di particolare autorevolezza in ambito giuridico e sono inamovibili.

⁴³ Cfr. U.S. Const., art. II, sez. 2, c. 1.

⁴⁴ La più risalente è rappresentata dalla *Interstate Commerce Commission*, istituita nel lontano 1887. Da quel momento tali autorità amministrative indipendenti sono proliferate, creando un nuovo modello di amministrazione che è stato poi recepito anche in Europa.

⁴⁵ Cfr. in tal senso M. Comba, *Gli Stati Uniti d'America*, cit., pp. 97 e ss.

⁴⁶ Come espressamente riconosciuto dalla Corte Suprema sin dal caso *Humphrey vs. United States*, 295 U.S. 602 (1935).

⁴⁷ In tal senso cfr. il più recente caso *Bowser vs. Synar*, 478 U.S. 714 (1986).

⁴⁸ L'art. III U.S. Const. prevede la creazione di una Corte Suprema federale e rinvia al legislatore federale la disciplina della sua composizione e la creazione di Corti federali di grado inferiore.

Il sistema giudiziario statale è a sua volta articolato in tre livelli di giudizio: le *Trial Courts* in primo grado decidono sia i motivi in fatto che in diritto, mentre i giudici di appello e le Corti Supreme statali generalmente risolvono soltanto le questioni di diritto. Le decisioni delle Corti Supreme statali, a loro volta, possono essere impugnate dinanzi alla Corte Suprema federale a condizione che si tratti di questioni che richiedano l'applicazione del diritto federale.

Le modalità di selezione dei giudici statali variano da Stato a Stato e possono seguire tre diverse direttrici: la prima è l'elezione popolare che consente il massimo controllo del cittadino sul meccanismo di selezione dei giudici; la seconda è la nomina da parte del Governatore, in analogia con il sistema previsto a livello federale; infine, il *Missouri Plan* è una modalità intermedia che nasce dalla combinazione delle prime due (i.e. nomina del Governatore e, dopo un certo periodo di tempo, conferma mediante voto popolare).

Il giudizio di legittimità costituzionale sulle leggi, infine, non è disciplinato dalla Costituzione degli Stati Uniti né dal punto di vista procedimentale, né sotto il profilo della titolarità del potere di controllo. L'unica norma costituzionale che incidentalmente rileva a tal proposito è l'art. 6, sez. 2, Cost. secondo il quale i giudici statali devono rispettare le leggi e la Costituzione federale anche nel caso in cui le leggi o la Costituzione statale dispongano diversamente e siano con esse incompatibili.

L'origine del *judicial review of legislation* negli Stati Uniti risale, come noto, ad una decisione della Corte Suprema federale che ha rivendicato il potere di decidere sulla legittimità costituzionale delle leggi nel noto caso *Marbury vs. Madison*⁴⁹.

Tale decisione ha aperto la via all'esercizio di un altro contro-potere rispetto alle prerogative del Congresso e degli organi legislativi statali: le leggi in contrasto con la Costituzione, secondo la Corte Suprema, sono adottate in assenza di un legittimo potere, pertanto, sono atti privi di valore giuridico che le Corti devono disapplicare. Da ciò la fondamentale differenza rispetto ai sistemi di giustizia costituzionale dell'Europa continentale: i giudici federali non possono, infatti, annullare la legge incompatibile con la Costituzione, possono soltanto dichiararne l'incostituzionalità e non applicarla, senza espungerla dall'ordinamento, potendo di fatto tornare ad applicarla in caso di *overruling*. Il sindacato costituzionale è, quindi, di tipo "diffuso", poiché tutti i giudici possono esercitare il *judicial review*, anche se il vincolo dello *stare decisis* conferisce alle sentenze della Corte Suprema efficacia vincolante nei confronti di tutti gli altri giudici dell'ordinamento, a garanzia dell'unitarietà del sistema.

⁴⁹ Cfr. *Marbury vs. Madison*, 5 U.S. 137 (1803).

Da ultimo, occorre osservare che proprio l'organizzazione federale dello Stato ha inciso considerevolmente sulla efficacia del vincolo del precedente: a differenza del sistema britannico, infatti, negli Usa tale vincolo è inteso in termini di maggior flessibilità, per garantire un migliore equilibrio tra le istanze del centro e della periferia.

Tale flessibilità si può scorgere nella limitazione in senso esclusivamente "verticale" del vincolo del precedente nel sistema americano e nella circostanza che, a differenza della sua omologa britannica, la Corte Suprema statunitense non di rado è tornata sui suoi passi, ricorrendo all'istituto dell'*overruling*⁵⁰.

1.3. La complessità del sistema federale e le sue ripercussioni sul quadro normativo: legislatore federale e legislatori statali alla prova del multilinguismo

Svolte queste premesse generali sulla forma di Stato e di governo statunitense, occorre precisare che il fattore linguistico negli Stati Uniti può essere analizzato secondo due fondamentali direttrici: da un lato, il problematico riconoscimento dell'inglese come "*official language*"⁵¹ e, dall'altro, le questioni connesse alla conoscenza limitata dell'inglese (*Limited English Proficiency*) da parte delle minoranze alloglotte che parlano una lingua "*other than En-*

⁵⁰ Tra i casi di *overruling* cfr. in particolare *Brown vs. Bd. of Educ.*, 347 U.S. 483 (1954) in cui fu modificato l'orientamento espresso in tema di segregazione razziale espresso in *Plessy vs. Ferguson*, 163 U.S. 537 (1896); cfr. anche *West Coast Hotel vs. Parrish*, 300 U.S. 379 (1937) che ha, invece, modificato l'indirizzo espresso dalla Corte Suprema in materia di federalismo in *Lochner vs. New York*, 198 U.S. 45 (1905).

⁵¹ Sul tema si è soffermato J. E. Petrovic, evidenziando come molti Americani vedano nell'inglese un elemento della loro identità nazionale e temano l'adozione di politiche di bilinguismo simili a quelle canadesi, cfr. J. E. Petrovic, *Balkanization, Bilingualism, and Comparisons of Language Situations at Home and Abroad*, in *Bilingual Research Journal*, 21, 1997, pp. 233 e ss. ove si afferma: «*Although French-Canadians make up only about one – quarter of the Canadian population, [they] succeeded in forcing the entire country to recognize and use French as an official language*». Simili considerazioni sono svolte da L. Chavez, *Out of the Barrio: Toward A New Politics of Hispanic Assimilation*, Basic Books, 1992, pp. 88 e ss.: l'Autrice osserva che in Canada la componente francese si attesta a circa 1/4 di quella totale ed è riuscita ad ottenere il riconoscimento del bilinguismo ufficiale, mentre negli USA la popolazione ispanica copre circa 1/3 di quella statunitense, pertanto, alcuni membri del Governo federale si stanno adoperando affinché ciò che è accaduto in Canada non si verifichi anche negli Stati Uniti. Sul tema delle politiche statunitensi "*English-only*" cfr. in senso critico anche J. Crawford, *Hold Your Tongue: Bilingualism and the Politics of "English Only"*, Addison-Wesley, 1992.

glish”, con particolare riguardo alle loro possibilità di accesso a servizi essenziali come la giustizia, il sistema sanitario ed educativo.

I due profili, apparentemente autonomi e distanti l’uno dall’altro, in realtà sono strettamente connessi: le leggi statali “*English-only*” possono, infatti, incidere considerevolmente sull’esercizio dei diritti della persona in molteplici ambiti, dal giusto processo ai diritti del detenuto, dall’accesso alla istruzione pubblica ai servizi di assistenza medica, dal procedimento elettorale al mercato dei consumatori⁵².

A differenza di quanto diremo per il Canada, né la Costituzione statunitense né le leggi federali hanno riconosciuto l’inglese come lingua ufficiale: una scelta operata dai Costituenti proprio per preservare e rispettare le diverse origini del popolo americano⁵³.

Al tempo dei padri fondatori, infatti, negli Stati Uniti erano parlate innumerevoli lingue, dal tedesco all’olandese, dal francese allo spagnolo, dall’italiano al portoghese, dal greco all’arabo, senza contare le centinaia di idiomi degli Indiani D’America⁵⁴.

L’esigenza di riconoscere l’inglese come lingua ufficiale pone le proprie radici nei singoli Stati membri e ha origini piuttosto recenti: è soltanto a partire dal XX secolo⁵⁵, infatti, che molti Stati iniziano ad adottare leggi per il riconoscimento dell’inglese come “*States’ official language*”.

Il primo Stato a intervenire con un emendamento costituzionale è stato il Nebraska nel 1920, cui ha fatto seguito l’Illinois nel 1969 mediante atto legislativo⁵⁶, fino alle numerose iniziative degli anni Ottanta del Novecento⁵⁷: at-

⁵² Come sottolinea B. L. Porto, “*English Only*” Requirement for Conduct of Public Affairs, in *A. L. R.*, 94, 2001, p. 537: «Numerous American institutions conduct their activities in English only, even though the Federal Government has not recognized English as the official language of the United States under the Constitution or federal law».

⁵³ Cfr. *Harris vs. Rivera Cruz*, 710 F. Supp. 29 (1989) ove si afferma che non c’è una lingua ufficiale negli USA e «if prudence and wisdom (and possibly the Constitution) prevail there never shall be». Successivamente, cfr. *Yniguez vs. Arizonans for Official English*, 69 F. 3d 920 (9th Cir. 1995) ove si afferma: «early political leaders recognized the close connection between language and religious/cultural freedoms, and they preferred to refrain from proposing legislation which might be construed as a restriction on these freedoms». In dottrina, cfr. sul punto S. B. Heath, *Language and Politics in the United States*, in M. Saville-Troike (eds.), *Linguistics and Anthropology*, Georgetown University Press, 1977, pp. 267 e ss.

⁵⁴ Cfr. T. Ricento, *A Brief History of Language Restrictionism in the United States*, in S. Dicker, R. M. Jackson, T. Ricento, K. Romstedt (eds.), *Official English? No!*, Tesol, 1995, pp. 7 e ss.

⁵⁵ Come sostenuto anche da J. B. Draper, M. Jiménez, *A Chronology of the Official English Movement*, in J. Crawford (eds.), *Language loyalties: A source Book on the Official English controversy*, The University of Chicago Press, 1992, pp. 89 e ss.

⁵⁶ Cfr. 5 ILCS, 460/20, 1969.

tualmente su 50 Stati federati ben 29 hanno approvato emendamenti alle rispettive Costituzioni o apposite leggi statali che sanciscono l'ufficialità della lingua inglese⁵⁸.

Anche a livello federale esiste un fronte favorevole al riconoscimento dell'ufficialità dell'inglese⁵⁹: il movimento *English Only* negli anni Novanta ha sostenuto numerosi progetti di legge che, tuttavia, non hanno trovato definitiva approvazione.

Attualmente gli Stati Uniti continuano, quindi, a non avere una lingua ufficiale riconosciuta a livello federale. Sussiste, in effetti, un'asimmetria tra politiche linguistiche di livello statale e di livello federale: sia in passato che in tempi più recenti, l'amministrazione federale si è dimostrata più sensibile alle istanze delle minoranze alloglotte rispetto alle politiche dei singoli Stati, tendenzialmente più restrittive nei confronti del *Language Other* e più propense al riconoscimento dell'inglese come lingua ufficiale.

Per quanto attiene, invece, ai problemi di conoscenza dell'inglese nella popolazione statunitense, un recente studio condotto dalla *Commission on Language Learning*⁶⁰ dell'*American Academy of Arts and Sciences* del febbraio 2017, ha reso noto che circa il 20 % della popolazione residente negli Stati Uniti parla una lingua diversa dall'inglese a casa-in famiglia e, tra questi, la

⁵⁷ Nonostante l'insuccesso del Senatore Hayakawa che nel 1981 propose al Congresso di introdurre un emendamento costituzionale per rafforzare la legislazione *English-only*, questa proposta ebbe una grande eco a livello statale, tanto che negli anni 80' del Novecento numerosi Stati introdussero leggi volte a riconoscere l'inglese come lingua ufficiale: Virginia (1981); Indiana, Kentucky, Tennessee (1984), California (1986), Arkansas, Mississippi, North Dakota, North Carolina, South Carolina (1987), Colorado e Florida (1988).

⁵⁸ Tra gli Stati che hanno emendato la propria Costituzione per prevedere l'inglese come lingua ufficiale si ricorda l'Alabama, con un emendamento introdotto il 13 luglio 1990. Negli anni Novanta hanno adottato una legislazione volta a riconoscere l'inglese come lingua ufficiale anche Montana, New Hampshire, South Dakota (1995), Georgia, Wyoming (1996), Missouri (1998). Hanno fatto seguito anche Utah (2000), Iowa (2002), Arizona (2006), Alaska, Idaho, Kansas (2007).

⁵⁹ Come sottolinea anche C. B. Tigreros, *Constitutional Challenges to Official English Legislation*, in *Journal of Civil Rights and Economic Development*, 12, 1996, pp. 295 e ss. A tal riguardo nel 1996 la Camera dei Rappresentanti aveva approvato il *Language Government Act* al fine di ottenere il riconoscimento dell'inglese come lingua ufficiale a livello federale, «*in order to maintain a language common to all people [...] by preserving unity in diversity [...] preventing division along linguistic lines*», cfr. *Language of Government Act* of 1995. Tale atto, tuttavia, non è mai entrato in vigore a causa del voto contrario del Senato.

⁶⁰ La Commissione, istituita a seguito di una richiesta di diversi membri del Congresso, ha stilato un report per verificare quanto l'insegnamento linguistico influenzi la crescita economica, la cultura e la produttività delle generazioni e quali azioni intraprendere per rafforzare il settore dell'educazione linguistica.

maggioranza parla spagnolo, mentre solo una piccola parte parla le lingue dei nativi americani⁶¹. Dall'ultimo rapporto dello *United States Census Bureau* risulta, inoltre, che di quel 20% di persone che parlano una lingua diversa dall'inglese nella propria famiglia, circa il 43,4% ha una limitata conoscenza dell'inglese⁶². Basti pensare che in Stati come la California e a New York City il tasso di residenti che parla una lingua diversa dall'inglese nella propria abitazione è pari rispettivamente al 44% e al 49%: percentuali che sfiorano, quindi, la metà della popolazione residente⁶³.

Un elemento fondamentale che incide sul tasso di conoscenza della lingua inglese è, indubbiamente, il fattore educativo. A tal proposito è opportuno ricordare che il sistema di istruzione negli Stati Uniti ha subito un'importante evoluzione nel tempo: si è passati da una “*bilingual education*” garantita dall'*Elementary and Secondary Education Act* (ESEA)⁶⁴ del 1965 ad una “*English language acquisition*” con l'approvazione del *No Child Left Behind* sotto la Presidenza Bush nel 2001. Il titolo VII dell'ESEA prevedeva programmi bilingue che consentivano agli studenti con scarsa conoscenza dell'inglese di ricevere l'istruzione anche nella loro lingua nativa, per consentire un graduale apprendimento dell'inglese. Il titolo III del *No Child Left Behind* ha sostituito, invece, tale impianto con un modello educativo volto all'assimilazione mediante l'insegnamento intensivo dell'inglese nelle scuole ed ha po-

⁶¹ Nelle università lo spagnolo è la lingua, diversa dall'inglese, più studiata (54% di tutte le iscrizioni del 2013), seguono, poi, il francese (14%), il tedesco (6%), l'italiano e il giapponese (5%), il cinese (4%) e il russo (2%). Il report dimostra, inoltre, che lo studio di lingue diverse dall'inglese da parte della popolazione americana tende a seguire gli accadimenti storici: dalla caduta del muro di Berlino lo studio del russo è calato notevolmente negli USA; dopo l'11 settembre 2001, invece, lo studio dell'arabo è cresciuto, così come, dal 2016 è notevolmente cresciuto lo studio del coreano. Questi dati sono contenuti in American Academy of Arts and Sciences, *The State of Languages in the U.S. a Statistical Portrait*, Cambridge, 2016.

⁶² Cfr. U.S. Census Bureau, *Detailed Languages Spoken at Home and Ability to Speak English for the Population 5 Years and Over: 2009-2013*, che ha individuato quattro gruppi linguistici con una maggior consistenza: spagnolo, indo-europeo, asiatico e isole dell'Oceano Pacifico, cui si affiancano altre lingue parlate con frequenza come l'arabo, l'ebraico, l'indiano d'America, la lingua dei nativi dell'Alaska, il creolo. In dottrina, cfr. S. A. Camarota, K. Zeigler, *One in Five U.S. Residents Speaks Foreign Language at Home, Record 61.8 million*, in *Center for Immigration Studies*, 3 October 2014. Di questo 43,4% di popolazione che ha scarsa conoscenza dell'inglese, il 19% circa è nato negli USA, trattandosi prevalentemente di figli di immigrati, cfr. in tal senso J. Zong, J. Batalova, *The Limited English Proficient Population in the United States*, in *Migration Policy Institute*, 8 July 2015.

⁶³ Come evidenziato rispettivamente da D. Walters, *Multicultural California Leads Nation in Linguistic Complexity*, in *The Sacramento Bee*, 3 November 2015; A. Venugopal, *The Many Languages of New York City*, in *WNYC*, 7 December 2012.

⁶⁴ Pub. L. 89-10-Apr. 11, 65, Elementary and Secondary Education Act of 1965.

sto a carico degli Stati uno stringente obbligo di implementazione annuale del livello di conoscenza dell'inglese da parte degli studenti⁶⁵. Nell'ambito educativo, tuttavia, mantiene un ruolo chiave per la tutela dei diritti individuali l'*Equal Educational Opportunities Act*⁶⁶ che prevede un diritto di azione del singolo avverso le agenzie statali in ambito educativo e avverso i distretti scolastici, per censurare quelle discriminazioni discendenti da un "*disparate treatment*", oltrech  da comportamenti discriminatori intenzionali.

Per comprendere appieno l'attuale assetto di garanzie apprestate alle minoranze linguistiche nel sistema statunitense in settori chiave come l'educazione, la sanit  e la giustizia   indispensabile partire dall'analisi delle fonti del diritto federale e statale pertinenti.

Dal punto di vista legislativo occorre, infatti, distinguere gli obblighi discendenti dal livello di governo federale e quelli, invece, promananti dalla legislazione dei singoli Stati.

In ambito federale   centrale il Titolo VI del *Civil Rights Act*⁶⁷ il quale vieta a tutti gli enti, pubblici⁶⁸ e privati, che percepiscono finanziamenti federali⁶⁹ qualsiasi discriminazione «*on the basis of race, color, or national origin*». Eventuali condotte discriminatorie per motivi linguistici possono, quindi, rientrare nell'ambito applicativo del Titolo VI come «*discrimination based on nationality*». Il Titolo VI richiede, inoltre, a tali enti percipienti fondi federali di implementare l'accessibilit  rispetto ai propri servizi in favore delle persone con una limitata conoscenza dell'inglese.

Sono successivamente intervenute altre leggi federali volte a favorire la

⁶⁵ Pub. L. 107-110-Jan 8, 2002, No Child Left Behind Act of 2001, § 3102. Peraltro, autorevole dottrina ha evidenziato un problema di uniformit  nell'applicazione dell'*Act* da parte degli Stati membri, ognuno dei quali starebbe attuando politiche molto differenti l'uno dall'altro, cfr. C. M. Rodriguez, *Accommodating Linguistic difference: toward a comprehensive theory of language rights in the United States*, in *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review*, 36, 2001, pp. 133 e ss. Sul tema dell'assimilazione degli immigrati nella societ  americana attraverso l'elemento linguistico cfr. L. S. Salinas, *Immigration and Language Rights: the Evolution of Private Racist Attitudes into American Public Law and Policy*, in *Nevada Law Journal*, 7, 2007, pp. 895 e ss.

⁶⁶ Pub. L. 93-380, Equal Educational Opportunities Act of 1974, §§ 1701-1721.

⁶⁷ Pub. L. 88-352, Civil Rights Act of 1964, Title VI, section 601. La section 602 richiede alle agenzie federali che erogano fondi federali di rendere effettive le previsioni della Sezione 601 mediante propri atti.

⁶⁸ Compresi gli Stati e gli enti locali, le agenzie locali e le organizzazioni no-profit, nonch  i tribunali, gli ospedali, le universit , purch  percepiscano direttamente o anche indirettamente fondi federali.

⁶⁹ Un elenco di tali enti   reperibile sul sito del Governo federale: www.lep.gov.