

IL SISTEMA COSTITUZIONALE DEL CANADA
TRA BILINGUISMO E BIJURALISM:
PRINCIPI E REGOLE DI CONVIVENZA DI UNA
SOCIETA' MULTICULTURALE

CAPITOLO 1

TAPPE DI STORIA COSTITUZIONALE

Premessa	6
1. La colonizzazione anglo – francese del Canada: dalle prime esplorazioni alla caduta della <i>Nouvelle France</i>	8
2. Problemi di convivenza: diversità etnica, culturale, linguistica e giuridica	13
2.1. I primi tentativi di convivenza: il <i>Québec Act</i> e il <i>Constitutional Act</i>	14
2.2. Tentativi di assimilazione: il <i>Dhuram Report</i> e l' <i>Act of Union</i>	17
3. La genesi dell'Unione federale	20
3.1. La prima struttura federale: un altro tentativo di pacificare gli antagonismi	23

CAPITOLO 2

BILINGUISMO E BIJURALISM: LA POLITICA FEDERALE E DEL QUEBEC SULLE LINGUE UFFICIALI

1. Lingua e diritto	27
1.1. Bilinguismo e <i>bijuralism</i>	27
1.2. La tutela del bilinguismo nel BNAA del 1867	29
2. Il <i>Civil Code of Lower Canada</i> del 1866	33
3. La seconda metà del XX secolo	35
3.1. Il Québec e la Rivoluzione Tranquilla	35

3.2. La <i>Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism</i> : l’inizio di un “grande mutamento” federale	38
5. Le difficoltà di conciliare il Québec con il resto del Canada: premesse	42
4.1. <i>The Trudeau Era</i>	44
4.2. L’evoluzione della normativa federale sul bilinguismo	46
4.2.1. Gli obiettivi della legge e gli obblighi istituzionali	46
4.2.2. Le lingue ufficiali nell’ambito delle comunicazioni con i pubblici uffici e sul posto di lavoro	49
4.3. Il Commissario alle Lingue Ufficiali (OCOL)	52
5. La politica linguistica del Québec: premesse	54
5.1. La <i>Charte de la langue française</i>	56

CAPITOLO 3

IL *PATRIATION ROUND* E IL FALLIMENTO DEI TENTATIVI DI “RIMPATRIARE” IL QUEBEC NELLA COSTITUZIONE

1. Il rimpatrio della Costituzione canadese: premesse	61
2. Gli anni ‘80 e i disaccordi provinciali sulla modificazione della Costituzione	63
2.1. Dalla difficile posizione del Québec alla sentenza <i>Re: Resolution to Amend the Constitution</i>	63
2.2. Ancora il dissenso del Québec: dalla sentenza <i>Re: Objection by Québec</i> all’approvazione del <i>Constitution Act</i>	66
2.3. Gli accordi di Meech Lake e Charlottetown	69
3. Anni ‘90: la secessione sfiorata; <i>Re: Secession Québec</i>	73
4. La posizione del Québec nell’ambito della Federazione canadese ..	75

4.1. Riepilogo	79
5. La Costituzione canadese	80
5.1. L'importanza delle convenzioni costituzionali	80
5.2. La forma di stato federale: osservazioni introduttive	83
5.2.1. La divisione delle competenze tra Federazione e Province	86
5.2.2. Le relazioni intergovernative	89
5.2.3. L'esercizio della giurisdizione in materia di lingua e istruzione	92
5.2.4. La cooperazione tra Federazione e Province in materia di diritti linguistici e istruzione	95

CAPITOLO 4

L'EVOLUZIONE DELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE SUPREMA RISPETTO ALL'INTERPRETAZIONE DEI DIRITTI LINGUISTICI

1. La costituzionalizzazione del bilinguismo: premesse	97
1.1. Le norme fondamentali in tema di bilinguismo nel <i>Constitution Act</i> , 1982	98
1.2. Alcune considerazioni alla luce del nuovo quadro costituzionale .	101
2. Il ruolo della Corte Suprema nella definizione dei diritti linguistici: considerazioni introduttive	103
3. La fase dell'interpretazione ampia e liberale	106
3.1. L'articolo 133 del BNAA del 1867 rispetto alla tutela del bilinguismo nelle istituzioni	106
3.2. L'articolo 133 del BNAA del 1867 rispetto alle restrizioni alla lingua francese: <i>Re: Manitoba Language Rights</i>	109

3.3. La fase dell'interpretazione restrittiva	111
3.3.1. I diritti linguistici nell'ambito dei procedimenti giudiziari	111
3.3.2. L'obbligo dei giudici di essere bilingui	115
3.4. La svolta di fine anni '90: l'interpretazione ampia e teleologica ..	118
3.4.1. La lingua del commercio e degli affari in Québec	118
3.4.2. L'evoluzione dell'interpretazione dei diritti linguistici nell'istruzione: considerazioni introduttive	122
3.4.3. Lo sviluppo dello <i>sliding scale approach</i>	124
3.4.4. Note conclusive	130
3.4.5. La legittimità dei requisiti per l'accesso all'istruzione pubblica in Québec	130
3.5. Considerazioni conclusive	134
Conclusioni	136
Bibliografia	141

CAPITOLO 1

TAPPE DI STORIA COSTITUZIONALE

Premessa

Il Canada rappresenta una realtà veramente interessante. È il paese più vasto al mondo dopo la Russia, con la più lunga linea di confine condivisa – con gli USA – tra due Paesi; una tra le nazioni con la più alta qualità della vita e i più alti livelli d’istruzione. Eppure, il fatto di essere anche uno degli stati meno popolati al mondo non ha impedito alla popolazione di essere tra le più diversificate, sotto il profilo linguistico, culturale ed etnico, con le più alte percentuali d’immigrati.

I popoli nativi, che vivevano in questo territorio molto prima che gli Europei vi facessero ingresso¹, hanno sempre lottato per il riconoscimento dei propri diritti ancestrali (*Aboriginal Rights*), ricevendo maggiori garanzie dall’approvazione del *Constitution Act* con il relativo *Charter of Rights and Freedoms* nel 1982.

Dalla fine del XV secolo il Canada ha attirato l’attenzione degli Europei, soprattutto di Francia e Gran Bretagna, determinando una lunga e non facile convivenza tra comunità anglofone e francofone, spesso caratterizzata da mancanza di dialogo e tentativi di assimilazione. Il dualismo linguistico e culturale è, infatti, una delle più pesanti eredità che il colonialismo ha portato con sé e ha comportato la necessità che i Governi, federale e delle Province, affrontassero grandi sfide per la riappacificazione delle “due solitudini”: i francofoni, presenti prevalentemente in Québec e la maggioranza anglofona del resto del

¹ I territori maggiormente interessati dalla presenza degli aborigeni sono i Northern – West Territories e il Nunavut, recentemente istituito (1999) proprio per garantire l’autogoverno della popolazione nativa.

Canada. Tale dicotomia è stata dominante fino al secondo dopoguerra, poi affiancata (ma tutt'altro che sopita!) dal progressivo sviluppo di una società multiculturale, soprattutto a seguito delle forti ondate migratorie che si sono susseguite dagli anni cinquanta del secolo scorso. I flussi d'immigranti provenienti da ogni parte del globo furono favoriti dall'adozione di politiche migratorie sempre più permissive rispetto al passato: il *Canadian Citizenship Act* del 1946 e l'*Immigration Act* del 1967 avevano già abolito le "differenziazioni tra cittadini per nascita e per naturalizzazione"² ed eliminato fattori di preferenza, come la religione o la provenienza ai fini dell'acquisizione della cittadinanza. A favorire in modo particolare una politica multiculturale fu il Premier liberale P. E. Trudeau: già nel 1969, dopo un solo anno dall'inizio del suo primo governo³, il *Final Report* della *Royal Commission* sul bilinguismo e biculturalismo, prendeva atto che il "Canada [...] è un paese di forte immigrazione e per questo può essere chiamato paese aperto"; la stessa Commissione raccomandava "l'adozione di una politica di sviluppo della Confederazione canadese basata su un'equa partnership tra i due popoli fondatori, ma tenendo in debita considerazione il contributo offerto dagli altri gruppi etnici alla ricchezza culturale del Canada" e auspicava misure di protezione di quest'apporto⁴. In seguito, nel *Charter* del 1982, adottato sotto il secondo Governo Trudeau, all'articolo 27 avremmo letto: "This Charter shall be interpreted in a manner consistent with the preservation and enhancement of the multicultural heritage"⁵.

² *Canada*, T. Groppi, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 19.

³ Trudeau guidò il suo primo Governo dal 1968 al 1979 e il secondo dal 1980 al 1984.

⁴ *Report of the Royal Commission on bilingualism and biculturalism*, 1969, volume IV, pp. 3 – 4.

⁵ *La Carta dei diritti e delle libertà del 1982: un difficile equilibrio fra il riconoscimento di diritti universali e salvaguardia delle competenze provinciali*, di E. Ceccherini, in *Lo sviluppo dei diritti fondamentali in Canada: tra universalità e diversità culturale*, G. Rolla (a cura di), Giuffrè, Milano, 2000, pp.

1. La colonizzazione anglo – francese del Canada: dalle prime esplorazioni alla caduta della *Nouvelle France*

Il Canada ha sempre attirato l'attenzione di esploratori, navigatori e commercianti perché è una terra di grandi spazi e innumerevoli risorse naturali⁶ è anche vero che l'insospitalità climatica delle zone più settentrionali del nord – America ha reso spesso difficoltoso lo sfruttamento commerciale di quelle terre, anche se tali ostacoli non hanno mai scoraggiato i più a perlustrarla.

La colonizzazione Europea del Canada iniziò alla fine del XV secolo, grazie ai finanziamenti dei sovrani stranieri desiderosi di ampliare i propri mercati, con la scoperta di nuovi *western passages* per India, Cina e Giappone, credendo che il continente americano fossero le Indie Occidentali.

Uno dei primi ad avventurarsi sulle coste settentrionali dell'Atlantico fu il navigatore di origine italiana John Cabot⁷ che nel 1497 approdò nell'attuale Provincia di Terranova e poi a Cape Breton, parte della vicina provincia di Nuova Scozia, guidando una spedizione patrocinata del re Enrico VII d'Inghilterra. Terranova è considerata la più antica colonia inglese nord – americana⁸ fondata sotto l'autorità britannica, nonostante si dovette attendere una proclamazione del 1583 affinché il possedimento fosse ufficialmente riconosciuto parte dell'impero⁹.

⁶ Si pensi alla ricchezza mineraria dello scudo canadese, comprendente il Canada orientale e centrale fino alle zone limitrofe agli Stati Uniti, la cui forma ricorda quella di uno scudo o di un grande ferro di cavallo.

⁷ L'appellativo anglosassone è dovuto all'uso esclusivo dell'inglese per l'identificazione di questo esploratore nei documenti del XV secolo, forma che lui stesso continuò a utilizzare durante la sua permanenza in Inghilterra.

⁸ Il patrimonio di Terranova e del Labrador: <http://www.heritage.nf.ca>.

⁹ La relativa dichiarazione *under the Royal Charter of Queen Elizabeth I of England* fu compiuta da Sir Humphrey Gilbert, membro del parlamento, esploratore e pioniere della colonizzazione britannica; egli, al termine di una spedizione di poco precedente prese formalmente possesso di Terranova in nome di Sua Maestà e, da quel momento, l'avrebbe personalmente amministrata.

L'impresa di John Cabot fu particolarmente importante per gli inglesi, soprattutto perché quelle erano le prime terre americane conosciute dopo la spedizione di Colombo¹⁰.

Nel frattempo anche i francesi iniziavano a costruire il loro impero coloniale in nord – America, la *Nouvelle France*. Il nome si deve per primo a Giovanni da Verazzano, un navigatore fiorentino che nel 1527 ricevette l'incarico di esplorare l'America settentrionale da Francesco I, re di Francia; Verazzano si spinse a nord fino a Terranova, passando per l'attuale stato di New York, ritenendo che quel golfo fosse l'inizio dell'oceano Pacifico e di aver trovato un passaggio per la Cina¹¹.

Alcuni anni dopo (1534 – 1535) il sovrano francese si affidò all'esperienza di Jacques Cartier, originario della Bretagna, cui dette istruzioni ben precise: esplorare quelle terre per capire se ne fosse possibile l'occupazione permanente, data la presenza dei popoli nativi, e se fosse praticabile il commercio aureo con gli abitanti¹². Egli esplorò Terranova e il Golfo di San Lorenzo fondandovi il possedimento di *Mont Royale*, poi divenuta Montreal. In quelle zone ebbe più di un contatto con i popoli nativi e l'atteggiamento amichevole di questi gli permise di stipulare alcuni accordi di scambio. Durante le successive spedizioni Jacques Cartier riuscì a esplorare porzioni sempre più estese di territorio tra cui anche una parte dell'attuale Québec. Come per la Gran Bretagna, anche il primo insediamento permanente francese non risale che ai primi anni del XVII secolo.

Agli inizi del '600, sulla scia dei precedenti successi, gli europei intensificarono la colonizzazione dei territori nord – americani, soprattutto i francesi.

¹⁰ *The History of Canada*, J. M. MacMullen, Brockville C.W. John M'Mullen Publisher, 1855, pp. 2 – 6.

¹¹ All'epoca i confini del mondo e la sua geografia erano sconosciuti: si credeva che l'America fosse la parte occidentale delle Indie e la si voleva esplorare per trovare un passaggio occidentale per l'Asia, la Cina e le Indie orientali. Addirittura, le errate informazioni che l'esploratore comunicò al re di Francia durante il progredire delle sue spedizioni, furono causa di errori cartografici fino al XVIII secolo.

¹² *The History of Canada*, J. M. McMullen, Brockville C.W. John M'Mullen Publisher, 1855, pp. 2 – 6.

Tra il 1604 e il 1605 il sovrano francese Enrico IV della dinastia Borbone commissionò a Samuel de Champlain, considerato il fondatore della Nuova Francia, un'esplorazione per la redazione di una carta geografica del fiume San Lorenzo e la missione di evangelizzare la popolazione nativa. Champlain fondò l'insediamento di *Port Royal*, in Nuova Scozia e, dopo altri tre anni, finalmente fondò Québec, il primo insediamento permanente sul territorio del futuro Canada¹³. Oltre a ingenti gratificazioni economiche, la Compagnia di esploratori ottenne dal re il monopolio del commercio di pellicce e Champlain fu nominato Governatore Generale della *Nouvelle France* nel 1627 fino alla sua morte, nel 1635. A quel punto un gran numero di coloni cominciò a immigrare in America settentrionale, stanziandosi lungo le rive del fiume San Lorenzo e iniziando un lento e faticoso affrancamento dalla madrepatria.

Fin dalla sua nascita, la colonia aveva potuto prosperare grazie agli investimenti privati e all'apporto della comunità cattolica nel ruolo di guida dei nuovi arrivati. Nel 1627 – 1628 il cardinale Richelieu, primo Ministro del sovrano Luigi XIII, fondò la compagnia commerciale *Nouvelle France*, comunemente nota col nome di *Compagnie de Cent Associés*, per lo sviluppo dei traffici commerciali con le colonie nord – americane. Oltre al cardinale, tra gli azionisti della Compagnia si contavano alcuni alti funzionari di stato, grossi commercianti e lo stesso neo – Governatore Samuel de Champlain. La Compagnia traduceva in America solo i francesi cattolici e gli ecclesiastici, per amministrare gli affari sociali della comunità e convertire gli indiani al cristianesimo; inoltre forniva ai coloni quanto necessario per i primi tre anni di soggiorno. Alla Compagnia spettava la gestione in perpetuo delle attività mercantili di tutta la Nuova Francia e il monopolio dello scambio di pellicce, mentre lo scambio degli altri beni poteva essere mantenuto per

¹³ *Canada*, T. Groppi, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 26. A voler essere precisi, le fonti differiscono sul punto: l'insediamento di Port Royal nel territorio dell'Acadia (attuale città di Annapolis, nella Provincia di Nuova Scozia) potrebbe essere stata il primo insediamento formalmente creato in Canada dai francesi.

quindici anni, esente da dazi doganali, per favorire l'avvio dei traffici. Alla Compagnia spettava, infine, decidere sulla distribuzione delle terre, eccezion fatta per l'assegnazione dei titoli nobiliari che rimase prerogativa del re.

Purtroppo alcuni problemi afflissero i nuovi arrivati e resero difficoltoso e molto lento il popolamento di quelle terre, in particolare il clima molto rigido e l'ostilità di alcune popolazioni native che complicavano gli spostamenti e gli insediamenti; le attività economiche erano per lo più stagionali o erano tali da non assicurare un continuo apporto di ricchezza (commercio di coltelli, polvere da sparo e pelli di castoro). Tutto ciò sopì i rapporti tra le colonie canadesi e gli stati colonizzatori.

Per quanto riguarda la Francia, fu grazie al forte incoraggiamento di Luigi XIV che le colonie poterono riacquistare vigore. Verso la fine del XVII secolo, il sovrano istituì governi stabili nei possedimenti di Montreal e Québec, direttamente controllati da rappresentanti del re, i Governatori Generali, attraverso cui monitorare lo sviluppo economico e demografico ed evitare le anarchie gestionali da parte dei cattolici, rendendo gli insediamenti più sicuri per i coloni e invogliandoli a iniziare nuove attività economiche, basate per lo più sulla piccola proprietà terriera. Data la ritrovata stabilità, i francesi riuscirono a rafforzare gli accordi commerciali con i nativi.

Quest'operazione di rinnovamento fu possibile anche grazie allo scioglimento della Compagnia dei Cento Associati nel 1663: già dopo pochi anni dalla sua nascita, la Compagnia iniziò la sua decadenza a causa dei continui attacchi di pirati britannici che consentirono alla Corona inglese di sottrarre alla Francia una serie di porti sul fiume San Lorenzo. La Compagnia iniziò a perdere autorità nei traffici commerciali e, data l'incapacità di portare in Canada nuovi coloni a causa delle perdite subite, i Cento Associati iniziarono a distribuire la terra per grandi appezzamenti, instaurando una sorta di *ancien régime* canadese; le condizioni di vita dei coloni erano comunque notevolmente migliori rispetto a quelle dei loro conterranei residenti nella madrepatria. A metà

secolo la debolezza finanziaria della Compagnia era divenuta insostenibile e nel 1663 il re decise di scioglierla, dietro consiglio dell'allora Ministro delle finanze Jean Baptiste Colbert.

Il XVII secolo fu cruciale nei rapporti tra Francia e Inghilterra. Dopo gli episodi di pirateria britannica, la conquista inglese di alcuni possedimenti della Francia e le notevoli turbative ai suoi traffici, il Trattato di Saint – Germain – en – Laye, firmato nel 1632, pose momentaneamente fine al conflitto coloniale. La Gran Bretagna era, però, decisa a rafforzare i propri domini in Canada, all'epoca ancora esigui rispetto a quelli francesi e nel 1670 fondò la Hudson's Bay Company¹⁴ grazie a due commercianti francesi, Radisson e Groseilliers. Già all'inizio del XVII secolo essi si erano resi conto dell'importanza strategica del bacino idrografico a nord della regione dei grandi laghi per il commercio di pellicce e sollecitarono il Governo francese affinché concedesse loro una patente di esplorazione. La Francia, preoccupata che il proprio monopolio commerciale, già indebolito, potesse risentirne, rifiutò la concessione, commettendo un grosso errore strategico. I due commercianti riuscirono a convincere alcuni uomini d'affari di Boston a finanziare la loro spedizione; la notizia del loro successo rimbalzò presto in Inghilterra, il cui Governo finanziò altre spedizioni e convenne che quello della baia di Hudson era un bacino effettivamente praticabile per un fiorente commercio di pellicce. Quella regione fu chiamata *Rupert's Land*, dal nome del primo presidente della Compagnia (Rupert, cugino del re) che costituiva circa un terzo del territorio attuale del Canada.

Gli eventi appena descritti portarono la competizione tra Francia e Gran Bretagna al culmine e l'autorità francese iniziò a capitolare. Si aprì un periodo di conflitti durante i quali gli europei furono aiutati dai nativi canadesi¹⁵. Gli inglesi riportarono vittorie significative grazie alla loro

¹⁴ La Compagnia commerciale Hudson, oltre ad essere la più antica Compagnia canadese è anche una delle più antiche al mondo, tutt'oggi in attività con sede principale a Toronto, nella Provincia dell'Ontario.

¹⁵ I francesi, dopo un ventennio di dialoghi diplomatici con gli autoctoni, nel 1701 erano riusciti a concludere un trattato di pace con ben trentotto tribù indiane le

maggiore forza navale. Nel 1713, il Trattato di Utrecht pose momentaneamente fine alle ostilità ratificando la cessione alla Gran Bretagna di Terranova e dell'Acadia dopodiché, tra il 1756 e il 1763, la guerra dei sette anni sconvolse definitivamente gli equilibri di potere a favore della Gran Bretagna: le roccaforti francesi, Québec prima e Montreal poi, caddero sotto il dominio degli inglesi¹⁶. Nel 1763 il Trattato di Parigi ratificò la cessione di tutto il Canada all'Inghilterra; la *Nouvelle France* nella sua interezza passava all'impero britannico¹⁷.

2. Problemi di convivenza: diversità etnica, culturale, linguistica e giuridica

Con la fine della guerra dei sette anni i francofoni stanziati nella regione del Québec da oltre centocinquant'anni, dovettero accettare di convivere con la *common law* anglosassone, dopo che per più di un secolo avevano sviluppato una tradizione giuridica di *civil law*, con proprie leggi, tradizioni, usi e costumi. Primario era il problema della lingua: come avrebbero potuto i dominatori inglesi pretendere di far rispettare il loro diritto che, non solo si basava su uno schema giuridico completamente distinto da quello di tradizione francese, ma addirittura era espresso in una lingua non compresa dai nuovi sudditi?

L'estensione delle leggi inglesi nelle colonie appena conquistate generò molta confusione e insoddisfazione, sia nei francofoni che negli inglesi.

quali, si servirono del conflitto coloniale anglo – francese per contrastare i tentativi egemonici degli Iroquois, alleati degli inglesi; *Canada*, T. Groppi, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 27.

¹⁶ “The condition of Canada, so recently the most important colony of France, had been completely altered [...] from the west by the fall of Niagara, while the conquest of Québec excluded her from the seaboard [...] the strongest positions had all passed into British hands”, *The History of Canada*, J. M. McMullen, Brockville C.W. John M'Mullen Publisher, 1855, pp. 173 – 174.

¹⁷ “En parlant de l'Acadie, du Canada [...] en regardant sur les vieilles cartes l'étendue des anciennes colonies françaises en Amérique, je me demandais comment le gouvernement de mon pays avait pu laisser périr ces colonies qui seraient aujourd'hui pour nous une source inépuisable de prospérité”, *Mémoires d'outre-tombe*, F. – R. de Chateaubriand, 1849-1850.

Nel 1764 il Governatore Generale britannico istituì la *Court of King's Bench* per tutti i casi di diritto civile e criminale, da decidersi in base alle leggi inglesi; per le sole controversie tra privati franco – canadesi, fu istituita una *Court of Common Pleas* che giudicava in base alle leggi applicate prima della conquista. In seguito, il Governatore Generale stabilì che nelle azioni riguardanti il possesso dei terreni, le leggi e gli usi francesi avrebbero dovuto essere osservati come regole di decisione¹⁸.

2.1. Primi tentativi di convivenza: il *Québec Act* e il *Constitutional Act*

Nel 1774 il Parlamento inglese adottò il *Québec Act (An Act for making more effectual Provision for the Government of the Province of Québec in North America)*, sulla scia di alcune riflessioni già in atto a proposito del rapporto con le colonie¹⁹.

L'*Act* stabiliva alcune regole fondamentali in tema di diritto e religione. La sezione VIII ripristinava espressamente le regole e i principi riguardanti la proprietà e ai diritti civili, applicati prima della conquista, nelle controversie che opponevano i francofoni (*Property and Civil Rights*), mentre nelle cause penali il diritto francese sarebbe stato estromesso in favore di quello inglese, ergendo un sistema di *bijuralism*: la *civil law* nel diritto privato e la *common law* nel diritto pubblico. In secondo luogo, giacché il numero di fedeli cattolici era elevato, la sezione V del *Québec Act* stabilì che, per maggior serenità e benessere degli abitanti francofoni della Provincia, era loro consentito di professare

¹⁸ *The History of Canada*, J. M. McMullen, Brockville C.W. John M'Mullen Publisher, 1855, p. 188.

¹⁹ Una sentenza della *Court of King's Bench* di quell'anno, *Campbell v. Hall*, che aveva origine in una richiesta di restituzione di somme pagate a un agente fiscale britannico, aveva stabilito alcuni importanti principi di diritto costituzionale, mettendo in discussione la legittimità dell'applicazione delle norme tributarie britanniche nelle colonie. Il Lord Cancelliere Mansfield, dette l'impulso per la revisione del diritto applicabile alle colonie britanniche, limitando la *royal prerogative* nei confronti delle Assemblee rappresentative delle colonie.

la propria religione senza che, per la prima volta, fosse imposta la conversione a quella protestante, neanche per l'accesso alle funzioni amministrative provinciali. Per quanto riguarda la struttura di governo, erano previsti un Governatore e un'Assemblea legislativa, entrambi nominati dalla Corona.

Nonostante gli sforzi della Gran Bretagna di pacificare i rapporti tra coloni francesi e inglesi, il *Québec Act* fu percepito dai francofoni come un tentativo dei britannici di imporre una nuova forma di amministrazione coloniale che, per assicurarsi la lealtà dei nuovi sudditi e stroncare sul nascere ogni possibile ribellione, garantiva certi diritti ma eliminava l'elettività dell'organo legislativo provinciale. Ciò valse a classificare lo Statuto del Québec tra gli *Intolerable Acts*²⁰.

Oltretutto, quando nel pieno della guerra d'indipendenza americana (1775 – 1783), una larga porzione di fedeli alla corona d'Inghilterra cercò rifugio nei territori canadesi tra cui il Québec, si rese necessaria una riforma delle regole di convivenza, così il Parlamento inglese si risolse per l'adozione del *Constitutional Act* nel 1791. Il Canada fu diviso in due regioni amministrative, l'Upper Canada (attuale Ontario) e il Lower Canada (attuale Québec). Ciascuna delle due regioni era dotata di un proprio sistema di governo composto da un Governatore (*Governor in Council*) e un Consiglio Esecutivo (*Legislative Council*), entrambi nominati dalla Corona, più un'Assemblea rappresentativa (*House of Assembly*) eletta dal popolo. La sezione XXXIII prevedeva che le leggi, gli statuti e le ordinanze dell'ex Provincia del Québec rimanessero comunque in vigore fino all'approvazione di nuove norme da parte del neonato Parlamento.

L'*Act* fu molto significativo per la popolazione francofona: questa da un lato mantenne il proprio diritto civile, dall'altro vi fu, per la prima volta, l'attribuzione al francese dello status di lingua ufficiale accanto

²⁰ Quest'appellativo era usato per indicare una serie di *Acts* adottati dal Parlamento di Westminster tra gli anni '60 e '70 del XVIII secolo, che stabilivano tributi particolarmente pesanti per gli abitanti delle colonie, ad esempio lo *Stamp Act* del 1765 e ancora il *Tea Act* del 1773. A ben vedere, il *Québec Act* non era del tutto in linea con gli altri testi normativi "intollerabili".

all'inglese. Il *Constitutional Act* stabiliva espressamente la possibilità di scegliere se parlare una lingua o l'altra solo in due casi: le sezioni XXXIV e XXIX menzionavano le parole "English or French Language" con riferimento ai giuramenti che dovevano essere prestati, rispettivamente, dagli elettori prima di votare e dai membri delle Assemblee regionali prima di insediarsi. Per implicita previsione, i francofoni potevano continuare a usare la lingua francese nei tribunali, nei rapporti con i pubblici uffici e per professare la fede cattolica.

Nonostante l'apparente accettazione del nuovo stato di cose, il fatto che l'organo elettivo non avesse voce in capitolo nella designazione dei membri del Governo era causa di enorme insoddisfazione, la scelta dei Ministri permanendo esclusivamente in capo al Governatore inglese. Per dirla con le parole esplicative di Tania Groppi: "Alla base del patto di convivenza tra le due comunità vi fu l'accordo, di stampo conservatore, tra i dirigenti anglofoni e le *élites* aristocratiche ed ecclesiastiche francofone"²¹, per cui non cambiò niente nell'assetto di poteri che, apparentemente, si era voluto rinnovare e ben presto i fermenti riformatori si produssero in seno alle due Assemblee. La situazione in nord – America era stata, nel frattempo, ancora più infiammata dalla guerra anglo – americana²², durante la quale gli Stati Uniti tentarono, senza esito, di invadere il Canada, dopo un attacco sferrato alla città di York (attuale Toronto).

Tutti questi fermenti portarono alla cosiddetta ribellione dei patrioti, che si consumò tra il 1837 e il 1838 sotto la guida del politico canadese L. J. Papineau, membro e poi presidente della *Lower House*. I ribelli francofoni volevano la modificazione della forma di governo provinciale

²¹ *Canada*, T. Groppi, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 28.

²² La guerra anglo – americana (1812 – 1814) fu causata prevalentemente da tensioni politiche e commerciali: nel 1806 Napoleone aveva imposto il "blocco continentale" ovvero il divieto di attracco, per le navi inglesi, nei porti di qualsiasi possedimento francese, minacciando di nuocere seriamente ai loro traffici commerciali. Dal canto loro gli inglesi risposero iniziando a sequestrare il carico di tutte le navi dirette ai porti francesi. I blocchi stavano causando non pochi problemi all'economia di molti paesi, tra cui gli Stati Uniti che decisero di aprire le ostilità con la Gran Bretagna dopo che questa, in un'occasione, aveva aperto il fuoco contro una nave americana che aveva rifiutato di farsi perquisire.

con la riconduzione in capo al popolo di scegliere tutti i propri governanti' inoltre, volevano frenare i tentativi di assimilazione perpetrati dalla minoranza inglese e il favoritismo di cui questa godeva nei rapporti economici con la madrepatria. La minoranza anglofona non riusciva ad abbandonare l'idea che i franco – canadesi fossero il popolo conquistato e quest'atteggiamento, insieme al mantenimento del potere di governo, generava nella mente dei francofoni l'idea di una nazionalità distinta, della *Nation Canadienne* come accesso al potere e rivendicazione del proprio spazio²³.

2.2. Il tentativo di assimilazione: il *Dhuram Report* e l'*Act of Union*

La conseguenza degli avvenimenti sopra descritti fu l'unione delle due Province in un unico Canada con l'approvazione dell'*Act of Union* nel 1840. Tipicamente, l'approvazione di questo documento costituzionale è ricondotta all'ispirazione generata nei membri del Parlamento imperiale dal *Report on the affairs of British North America*, di Sir J. G. Lambton, meglio conosciuto come Lord Durham²⁴. Comunemente noto come *Durham Report*, questo documento fu redatto dopo che Durham ebbe visitato le colonie appena dopo la sua nomina a Governatore Generale, con il compito di indagare sulle cause delle insurrezioni avvenute nel Lower Canada. Per risolvere la situazione, nel 1838 il Parlamento inglese aveva sospeso la Costituzione del Lower Canada e varato disposizioni transitorie per il suo governo, istituendo uno *Special Council*, formato da un egual numero di membri di origine inglese e francese, che s'insediò a Montreal. Sir Lambton arrivò alla conclusione che il problema effettivo risiedeva nel conflitto etnico tra francesi e inglesi.

²³ *The History of Canada*, J. M. McMullen Brockville C.W. John M'Mullen Publisher, 1855, p. 316.

²⁴ Lord Durham era soprannominato "Radical Jack", per il suo impegno profuso in un gran numero di cause promosse dal partito *wigh*, schierandosi in prima linea su vari fronti tra cui l'emancipazione dei cattolici, il libero scambio e la riforma dell'istruzione.

Lord Durham si aspettava di trovare un conflitto tra governanti e governati, invece trovò “due nazioni in guerra all’interno di un singolo Stato [...] una lotta non di principi, ma di razze”²⁵.

La situazione era aggravata dal fatto che la cultura francofona non aveva dato segnali di progresso in oltre duecento anni di presenza oltre oceano (dovuto prevalentemente all’atteggiamento conservatore dell’elemento cattolico), mentre si riscontrava nella tradizione anglofona un certo spirito di adattamento alle circostanze. Una delle raccomandazioni di Lord Durham fu d’incoraggiare (*sic!*) l’assimilazione della francofonia nella cultura britannica: in questo modo gli anglofoni avrebbero smesso di fare le spese della protezione dei francofoni, senza dover per forza imporre loro di rinunciare alla propria religione e alla propria lingua.

Per risolvere il problema Lord Durham consigliava, per un verso, di riunire le due colonie in un’unica realtà politica, in questo modo l’elemento inglese avrebbe dominato e i franco – canadesi avrebbero perso gradualmente la loro inferiorità per acquisire quello della razza inglese. Per altro verso, Sir Lambton auspicava caldamente l’instaurazione di una forma di *responsible government*, “applicando quegli stessi principi che hanno trovato perfetta efficacia in Gran Bretagna”: il Governo avrebbe dovuto essere guidato da un’Assemblea legislativa eletta dal popolo, titolare di ampi poteri, da mantenersi finché fosse stata sostenuta dal consenso degli elettori. Per completezza, si consideri anche che, con la fusione politica delle due colonie si sperava altresì di risolvere il problema del forte indebitamento dell’Upper Canada, guadagnando una nuova porzione di contribuenti.

L’unione fu realizzata con l’adozione dell’*Act of Union* nel 1840 – 1841: la nuova realtà politico – istituzionale fu chiamata *Province of Canada*, dotata di un’unica Assemblea legislativa con un egual numero di rappresentanti (42) per entrambe le regioni²⁶, chiamate East Canada (ex

²⁵ *The Encyclopedia of Canada*, W. Stewart Wallace, University Associates of Canada, Toronto, 1948, Vol. II, pp. 253 – 254.

²⁶ “Lord Durham aveva prospettato due possibili soluzioni per realizzare l’Unione: l’unione legislativa e quella federale. Originariamente la seconda era favorita dal

Lower Canada) e West Canada (ex Upper Canada). Dato che la popolazione francofona era maggioritaria nell'East Canada, quella previsione suscitò il dissenso dell'East Canada poiché il Parlamento inglese tentava di mettere in ombra la componente politica francofona. Nonostante le raccomandazioni di Lord Durham, il governo britannico rifiutò di dare ai coloni più potere (e soprattutto di distribuirlo in proporzione alla consistenza etnica della popolazione) per paura che l'autonomia avrebbe portato alla disintegrazione dell'impero perciò mi sorge la considerazione che l'unione dei due Canada fu un'occasione mancata per risolvere il problema francofono in modo definitivo. Un membro dell'Assemblea di Nuova Scozia, J. Howe, politicamente vicino alle idee di Sir Lambton per l'instaurazione di *responsible governments*, in un messaggio indirizzato al Parlamento britannico scrisse: “Dobbiamo accelerare per portare alle colonie il principio di auto – governo, un Governo responsabile di fronte al popolo. È l'unica soluzione semplice e di certo in grado di curare una radicata e profonda afflizione”²⁷.

Altro elemento anti – francese dello *Union Act* fu la previsione che declassò il francese da lingua ufficiale e ne soppresse l'uso nei lavori parlamentari. Nonostante ciò, il sistema di *civil law* rimase in vigore nella regione francofona tanto che nel 1866 sarà redatto il primo codice di diritto privato, il *Civil Code of Lower Canada*, che rimarrà in vigore fino al 1994 come fondamentale espressione della terminologia, istituzioni, regole e principi del diritto privato del Québec.

Ora più che mai il Governatore Generale e i membri del *Council* di nomina regia detenevano tutto il potere, a discapito dell'Assemblea

Governatore; tuttavia, egli divenne sempre più titubante per le difficoltà connesse alla realizzazione di quel progetto. Aveva sperato che un tale piano federale, avrebbe potuto soddisfare le richieste dei francofoni del Lower Canada, lasciando loro il governo della propria provincia e la loro legislazione interna, con l'esigenza di protezione degli interessi britannici ...”; *Lord Durham's Report on the Affairs of British North America*, C. P. Lucas, Oxford, Clarendon Press, 1912, pp. 288-299, 303-304.

²⁷ *About Canadian history*, sito web CBC Canada.

elettiva²⁸. Già in questo periodo si sarebbe rafforzato il sodalizio riformista tra Baldwin e La Fontain, contestualmente nominati come Primi Ministri (1848 – 1851) rispettivamente per il West Canada e l'East Canada, evidenziando che il dualismo era una parte insopprimibile dell'identità canadese. I due si sostennero a vicenda nelle campagne elettorali e condussero battaglie parlamentari per l'affermazione del *responsible government*²⁹ eletto dal popolo (“*rep by pop*”: *representation by population*), rappresentativo di entrambe le componenti etnico – linguistiche. L'evoluzione del sistema politico introdotto con l'*Act of Union* culminò con la formazione del primo vero Governo responsabile di coalizione della Provincia, nel 1848, *The Great Ministry*, che contribuì notevolmente allo sviluppo del sistema giuridico – istituzionale del Canada, adottando una serie d'importanti riforme, soprattutto in campo sociale. Da allora in poi i Ministri avrebbero avuto bisogno della fiducia dell'Assemblea elettiva o avrebbero dovuto dimettersi.

3. La genesi dell'Unione federale

Una tappa fondamentale nel percorso di costruzione costituzionale del Canada è stata l'approvazione del *British North America Act* (BNAA) del 1867. Con il BNAA venne costituito il *Dominion* federale canadese sotto l'autorità della Corona britannica e definita la relativa struttura di potere, in particolare con la divisione del potere legislativo tra il Parlamento

²⁸ Ci furono addirittura palesi sabotaggi della rappresentanza francofona, alcuni legalmente mascherati come quando, in occasione delle prime elezioni della Provincia del Canada, l'allora Governatore generale, Lord Sydenham, modificò le circoscrizioni elettorali, collocando i seggi il più lontano possibile dai villaggi maggiormente abitati da francofoni. Ancora, il politico franco – canadese L. H. La Fontaine, figura di spicco nel panorama dei successivi governi parlamentari, si candidò come rappresentante nella contea di Terrebonne (Québec) ma la sua circoscrizione elettorale era stata collocata all'entrata del villaggio di New Glasgow, abitato prevalentemente da anglofoni; quando La Fontaine e i suoi sostenitori arrivarono al seggio si scatenarono scontri con la folla e La Fontaine, per evitare spargimenti di sangue, si ritirò dalla corsa elettorale.

²⁹ *Multiculturalismo*, di Ferrara, in *Dizionario di politica*, Bobbio, Matteucci, Pasquino (a cura di), Torino, 2004, p. 671.

federale e le Assemblee legislative provinciali. Gli organi federali e provinciali sono più volte intervenuti sulla costituzione originale con l'intento di adattarla alle sempre nuove esigenze di convivenza tra le due componenti storiche della popolazione.

Tra gli anni '80 e '90 il Canada visse un'odissea o rivoluzione costituzionale: dalla *patriation* del 1982 fino alle vicende che portarono il Canada sull'orlo della secessione nel 1995, quando per un pugno di voti il partito separatista del Québec, il Bloc Québécois, non riuscì a ottenere dall'elettorato il consenso alla secessione. Quelle vicende sono la prova di quanto sia difficile adeguare gli strumenti giuridici, in particolare, le Costituzioni, a perseguire gli scopi di aggregazione sociale, politica e istituzionale.

Il BNAA fu redatto in occasione di tre conferenze di delegati canadesi sulla Confederazione, svoltesi a Charlottetown e Québec nel 1864 e a Londra nel 1866 – 1867. Premetto che, dalla seconda metà del XIX secolo, la Gran Bretagna era andata progressivamente perdendo interesse per le proprie colonie nord – americane, sentite più come un pesante onere economico, militare e politico che come una risorsa per la madrepatria³⁰. Questo distacco generò nei canadesi il desiderio di riorganizzare la struttura politica delle colonie in modo da potersi occupare con maggiore autonomia dei propri affari.

Una volta al potere, una grande alleanza guidata da tre convinti sostenitori dell'indipendenza canadese, Macdonald, Cartier e Brown, pianificò un'unione legislativa delle colonie britanniche del nord - America. Dopo che la prima riunione a Charlottetown ebbe esiti positivi quanto alla possibilità di costituire una Confederazione tra le colonie, nel 1864 J. A. Mcdonald³¹ propose di organizzare un altro incontro tra i

³⁰ Per esempio, al termine degli anni '50, l'Unione del Canada si era fortemente indebitata a causa d'ingenti investimenti nell'impresa ferroviaria *Grand Trunk Railway Company* e, essendo chiaro fin da subito che tali somme non sarebbero mai state recuperate, si credeva che un'unione delle colonie britanniche avrebbe aperto nuovi mercati e permesso di superare la crisi.

³¹ Mr. John A. Mcdonald è considerato il padre della confederazione canadese tanto che fu insignito del titolo di Cavaliere per il suo encomiabile impegno in questo progetto e divenne il primo Premier della confederazione nel 1867.

rappresentanti della Provincia del Canada (Ontario e Québec), New Brunswick, Nuova Scozia e Terranova. All'ordine del giorno c'era la discussione sul progetto proposto a Charlottetown e la redazione di una proposta definitiva di Confederazione³².

Il progetto prevedeva in particolare: (1) la conservazione dei legami con la Gran Bretagna attraverso la nomina di un Governatore Generale da parte della Corona; (2) la previsione della competenza residuale in capo all'autorità centrale; (3) un Parlamento bicamerale, con una Camera Bassa eletta dal popolo e una Camera Alta di nomina regia composta su base regionale; (4) una forma di governo responsabile sia a livello federale che provinciale.

A seguito di questa Conferenza, i delegati delle colonie elaborarono le 72 *Québec resolutions*, che fornirono la base della successiva Conferenza di Londra (1866). Questa terza Conferenza fu molto più ridotta rispetto alle due precedenti, vi parteciparono solo sedici delegati i quali, dopo aver discusso a lungo sulle *Québec resolutions*, per assicurarsi che la loro formulazione fosse soddisfacente per tutti e in ogni suo punto, redassero le *London resolutions*, abbozzo della futura legge costituzionale, congiuntamente a una delegazione di funzionari britannici. In seno alla Conferenza ci furono rimostranze da parte di una delegazione anglofona di Nuova Scozia, guidata da J. Howe (v. § 2.2.): mentre i franco-*québécois* incoraggiavano l'adozione del federalismo asimmetrico per conservare e sviluppare la propria specificità culturale, linguistica, religiosa e giuridica, gli anglofoni, essendo la popolazione maggioritaria in tutto il territorio della Federazione (tranne che in Québec), avrebbero di gran lunga preferito un federalismo paritario e la previsione dell'uguaglianza formale di tutte le Province³³.

³² “Le Gouvernement étudierait l'opportunité d'une union fédérale des Provinces britanniques de l'Amérique du Nord, et se mettra en communication à ce sujet avec le Gouvernement impérial et avec les Provinces Maritimes. Le résultat de ces communications sera soumis au Parlement à sa prochaine session”; *Histoire de la Province du Québec*, R. Rumilly, Montreal, Fides, 1971, volume I, p. 15.

³³ Nonostante queste tensioni, la redazione della nuova Costituzione non incontrò particolari problemi o dissensi in seno alle Conferenze, tranne alcune difficoltà nella scelta del nome con cui designare la nuova realtà politica confederale: i

Il testo di legge costituzionale fu approvato nel febbraio del 1867 senza emendamenti dal Parlamento britannico; il BNAA entrò in vigore come “An Act for the Union of Canada, Nova Scotia, and New Brunswick, and the Government thereof; and for Purposes connected therewith”³⁴.

3.1. La prima struttura federale: un altro tentativo di pacificare gli antagonismi

“Inizia una nuova era per noi oggi; un nuovo regime politico sostituisce per noi, popolo del Canada, quello che ci ha governato per ventisei anni. In questo giorno, con la forza della legge, quattro milioni di persone distribuite su una vasta distesa di territorio, sono state unite sotto un’unica bandiera, la bandiera della Confederazione del Canada. [...] Quest’epoca sarà, senza dubbio, una delle più famose della storia, e grazie alla saggezza dei nostri *leaders* politici queste modifiche costituzionali sono state fatte senza problemi e senza spargimento di sangue”³⁵.

Il BNAA disegnò un sistema federale di poteri che i costituenti ritennero, allora, “relativamente centralizzato” anche se la storia li avrebbe ben presto contraddetti in favore di una pratica costituzionale decisamente più decentralizzata³⁶. I costituenti scelsero la soluzione federale sperando che tale sistema sarebbe riuscito ad aggregare ciò che era diviso, cercando punti di compromesso per permettere alle diverse comunità, stanziate su

delegati avrebbero voluto usare il termine “Kingdom” ma alla fine si preferì “Dominion”.

³⁴ Parole del preambolo del BNAA; alle quattro Province originarie (Ontario, Québec, Nuova Scozia e New Brunswick) che componevano il *Dominion* canadese nell’anno della sua nascita, si sono aggiunte: Manitoba e Territori del Nord – Ovest nel 1870; Isola del Principe Edoardo nel 1873; Yukon nel 1898; Alberta e Saskatchewan nel 1905; Terranova nel 1949; da ultimo il territorio di Nunavut nel 1999.

³⁵ Articolo del periodico *La Gazette de Joliette*, 1° Luglio 1867, p. 2.

³⁶ *Canada. Introduccion al sistema politico y juridico*, Esther Mitjans. Edicions Universitat Barcelona, 2001, p. 116.

un enorme spazio territoriale, di collaborare al progresso dell'intero Paese, conservando ognuna la propria identità.

Una breve panoramica del disegno federale contenuto nel BNAA è necessaria.

L'articolo 9 conferma che tutti i poteri esecutivi rimangono in capo alla Corona britannica, rappresentata in Canada da un Governatore Generale (o amministratore del Governo, art. 10).

L'articolo 11 istituisce il *Queen's Privy Council*, un organo di consiglio e sostegno del Governo del Canada ("to aid and advise in the Government of Canada") anche se, per convenzione costituzionale, quest'attività consultiva sull'esercizio delle prerogative regie è sempre stata svolta dal *Cabinet*, cioè dal Governo parlamentare. Nel testo del *Constitution Act* del 1867 mancano disposizioni che descrivano la forma di governo: non ci sono articoli che si riferiscono al Primo Ministro o al Cabinet o alle loro funzioni, tranne che per un'importante previsione contenuta nel preambolo, in cui si legge che le Province si riuniscono politicamente come *Dominion* britannico "con una Costituzione simile nei principi a quella del Regno Unito". Sia a livello federale che provinciale si è sviluppata una forma di governo parlamentare in cui l'Esecutivo assume un ruolo molto ampio e la cui figura di riferimento è quella del Primo Ministro.

L'Esecutivo federale esercita forti poteri d'indirizzo e controllo anche sull'attività del Parlamento: ex articolo 17 e ss. del BNAA, il Parlamento è composto dalla Regina e da due Camere, il Senato e la Camera dei Comuni. Il Senato non era – e non è – elettivo e, all'epoca dell'approvazione della legge costituzionale, i suoi 72 membri provenivano in numero uguale dalle quattro Province confederate. La Camera dei Comuni, che è quella in cui si concentrano quasi tutti i poteri del Parlamento, era originariamente composta da 181 membri: il Québec poteva contare su un numero fisso di seggi (65), così avrebbe avuto la certezza di mantenere sempre un certo peso nelle decisioni politiche; gli altri seggi erano distribuiti in numero proporzionale ai voti ricevuti nelle

altre Province (82 per l'Ontario, 19 per la Nuova Scozia e 15 per il New Brunswick). Nel complesso il Parlamento canadese ha sempre svolto un ruolo marginale rispetto agli organi esecutivi: le iniziative legislative sono, in generale, monopolizzate dal Governo e, nonostante il bicameralismo sia quasi paritario, raramente il Senato deciderebbe – e la pratica l'ha dimostrato – proprio per la sua legittimazione non elettiva, di contrapporsi alla Camera dei Comuni anche in ipotesi di rapporti di forza favorevoli³⁷.

La sezione V del BNAA statuisce sull'ordinamento costituzionale provinciale: al governo di ogni Provincia deve essere preposto un *Lieutenant Governor* (art. 58) nominato dal Governatore Generale (art. 59; nella prassi la nomina è di solito avvenuta in base alle indicazioni del Premier federale) e affiancato da un Consiglio Esecutivo (artt. 63 – 64).

La struttura di governo è basicamente la stessa per tutte le province ma sono dettate disposizioni specifiche per l'Ontario e il Québec: in Ontario il potere legislativo è esercitato dal *Lieutenant Governor* e una Camera rappresentativa chiamata Assemblea Legislativa (artt. 69 – 70) mentre in Québec il governatore era affiancato da ben due camere, l'Assemblea Legislativa e il Consiglio Legislativo, la prima rinominata Assemblea Nazionale del Québec, il secondo abolito nel 1968.

La legge costituzionale del 1867 prevede una ripartizione delle competenze legislative tra il Parlamento del Canada e le Assemblee elettive delle Province, rispettivamente indicate agli articoli 91 e 92. Tra le previsioni più rilevanti, di competenza federale rimane la *criminal law*, come espressamente previsto all'articolo 91.27, incluso il diritto processuale penale, mentre l'articolo 92.13 e 92.16 riafferma il potere delle Province di approvare leggi in materia di *property e civil rights* e in tutte le materie di natura locale o privata. Dunque, rimase in vigore il tradizionale assetto duale di diritto pubblico e privato. Comunque, i costituenti erano ben consapevoli che dei “semplici” elenchi di competenze non avrebbero potuto sedare definitivamente gli antagonismi

³⁷ *Canada*, T. Groppi, Il Mulino, Bologna p. 85.

tra le due maggiori comunità linguistiche; perciò inserirono in Costituzione l'articolo 94, secondo cui "il Parlamento federale può produrre norme che uniformino tutte o alcune delle leggi in materia di proprietà e diritti civili" per le sole regioni anglofone. Ciò, si presume, per conferire al Québec la possibilità di mantenere la propria specificità (legislativa) rispetto al resto del Canada. Questa disposizione non ha mai trovato applicazione concreta ed è evidente che i costituenti non riuscirono a rendere efficacemente la loro idea di conservazione dell'identità francofona e della sua specificità, perché per il Québec non sono previste competenze o funzioni diverse rispetto a quelle delle altre Province anzi, in tale contesto era la Provincia più penalizzata³⁸.

La soluzione federale si è rivelata di difficile attuazione e non poi così efficace per l'integrazione delle comunità anglofona e francofona: i grandi spazi del Canada non hanno aiutato le relazioni istituzionali³⁹ e il fine costituzionale di valorizzare l'identità, la lingua e la tradizione giuridica francofona è stato spesso invocato dal Québec allo scopo di ottenere maggiori spazi di autonomia politica (e, magari, anche l'indipendenza dalla Federazione).

³⁸ *Amministrare*, 1 – 2, 2002, N. Vizioli, pp.253 – 254.

³⁹ *Politica territoriale e federalismo canadese: un paese in bilico*, K. G. Banting, in *Governare con il federalismo*, edizioni Fondazione Giovanni Agnelli 1997, p. 72.

CAPITOLO 2

BILINGUISMO E BIJURALISM: LA POLITICA FEDERALE E DEL QUEBEC SULLE LINGUE UFFICIALI

1. **Lingua e diritto**

1.1. **Bilinguismo e *bijuralism***

Nonostante i numerosi problemi e le sfide poste al federalismo, il Canada esemplifica una delle esperienze più riuscite in materia di convivenza di due gruppi etnici, culturali e linguistici: i francofoni e gli anglofoni, contrapposti da un secolare antagonismo e solo in seguito affiancati da altri gruppi di diversa provenienza.

Il Canada è considerato un ricco laboratorio costituzionale per la tutela dei diritti delle minoranze che, dalla seconda metà del secolo scorso, ha tentato di fare della diversità linguistica della popolazione un punto di forza.

La tutela del linguaggio in un paese bilingue come il Canada è un elemento fondamentale di convivenza, ma anche il più controverso⁴⁰: la lingua è importante nei rapporti tra privati e, ancor di più, lo è nei rapporti con le pubbliche autorità poiché, per poter legittimamente imporre o obbligare qualcuno a tenere un certo comportamento, l'Ordinamento deve assicurarsi che il destinatario della norma l'abbia compresa, almeno nei suoi aspetti essenziali. Insomma, il linguaggio, soprattutto in società come il Canada, solleva una serie di rilevanti

⁴⁰ *Canada. Introduccion al sistema politico y juridico*, E. Mitjans, Edicions Universitat Barcelona, 2001, p. 46.

questioni per le autorità e gli operatori del diritto: si pensi già solo all'individuazione degli specifici diritti linguistici da riconoscersi alle minoranze e quale ne sia il giusto equilibrio, per evitare indebite o eccessive compressioni degli uni o gli altri (*balance*). Il problema della traduzione dei documenti normativi, in inglese e francese, in modo tale che il testo abbia la stessa efficacia per tutti i destinatari, qualunque sia la loro lingua madre.

Il secondo aspetto connesso al rapporto tra lingua e diritto in Canada (limitandomi all'analisi dei rapporti tra anglofoni e francofoni) è quello del *bijuralism* (o dualismo giuridico). Ci sono due sistemi giuridici in vigore in Canada: quello di *common law* d'ispirazione britannica e quello di *civil law* d'ispirazione francese. La *common law* è un sistema giuridico basato principalmente su usi e costumi, tipica dei paesi anglosassoni e angloamericani. Il sistema del diritto civile si applica in tutti gli ordinamenti giuridici romano – germanici, quindi nell'intero continente europeo e in America Latina.

In Canada il diritto civile si applica solo in Québec, mentre la *common law* è utilizzata nel resto del paese. In Québec il diritto civile è codificato nel relativo codice che il Québec ha adottato nel 1866 (sotto il nome di *Civil code of Lower Canada*) sul modello del Codice civile francese del 1804, poi sostituito da un nuovo codice civile entrato in vigore nel 1994. La *common law* britannica si è evoluta attraverso le decisioni pronunciate dai tribunali, secondo la “teoria del precedente” o *stare decisis*⁴¹.

In Canada, quindi, convivono sì due lingue, ma anche due sistemi giuridici diversi e questo comporta il problema di come conferire linguisticamente la stessa efficacia al diritto di *civil law* in inglese (per gli anglofoni del Québec) e *vice versa*, al diritto di *common law* in francese (per i francofoni del resto del Canada)⁴². Tutto ciò per garantire pari rispetto a entrambe le identità culturali, portatrici di due diverse

⁴¹ Le regole si stratificano fino a formare codici di comportamento, attraverso sentenze giudiziarie che decidono la soluzione di un caso in base alla regola stabilita nell'ambito di precedenti casi giuridicamente analoghi.

⁴² *The case law of the Supreme Court of Canada on minority linguistic rights*, R. De Caria, CDCT working paper 5, 2012, *European Legal Culture* 4, p. 8.

tradizioni giuridiche⁴³. A tale riguardo, i legislatori sono tenuti a rispettare entrambe queste tradizioni giuridiche e a permettere a tutti gli appartenenti all'una o all'altra comunità linguistica pari accesso alla legislazione, rendendola comprensibile e applicabile all'interno delle rispettive giurisdizioni.

Certamente il dualismo giuridico non esclude e non trascura il riconoscimento o l'integrazione di altre fonti del diritto, ad esempio nel contesto internazionale, o il rispetto di altre culture giuridiche, in particolare quelle aborigene.

1.2. La tutela del bilinguismo nel BNAA del 1867

Il BNAA conteneva un'unica disposizione riguardante l'uso della lingua che è l'articolo 133⁴⁴. Esso stabilisce: (1) la facoltà che le lingue inglese e francese siano usate entrambe nei dibattiti parlamentari, sia all'interno del Parlamento federale che nell'Assemblea Nazionale del Québec; (2) che la redazione dei rispettivi documenti e verbali, la stampa e la pubblicazione delle leggi di entrambi gli organi rappresentativi contempli sia la versione inglese sia quella francese; (3) che entrambe le lingue possano essere usate da qualsiasi persona in ogni procedimento giurisdizionale, di fronte a giudici federali e del Québec.

A tal proposito è interessante analizzare le opinioni della *Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism*, che tra il 1963 e il 1970

⁴³ La coesistenza tra le due tradizioni è stata formalmente espressa per la prima volta nel *Québec Act* del 1774 e successivamente il BNAA del 1867 l'ha confermata all'articolo 92.13 per la disciplina applicabile ai *property and civil rights* che rientra nella giurisdizione esclusiva delle Province, esercitata in Québec in regime di *civil law*.

⁴⁴ "Either the English or the French Language may be used by any Person in the Debates of the Houses of the Parliament of Canada and of the Houses of the Legislature of Québec; and both those Languages shall be used in the respective Records and Journals of those Houses; and either of those Languages may be used by any Person or in any Pleading or Process in or issuing from any Court of Canada established under this Act, and in or from all or any of the Courts of Québec. The Acts of the Parliament of Canada and of the Legislature of Québec shall be printed and published in both those Languages".

svolse un'analisi dettagliata sullo *status* delle due lingue, indagando le cause dell'inferiorità del francese fin dall'approvazione dell'articolo 133 del BNAA⁴⁵. Innanzitutto, la disparità derivava dal fatto che, costituzionalmente parlando, non c'erano previsioni riguardanti l'uso delle due lingue nei rapporti con l'Amministrazione: infatti, la quasi totalità delle leggi amministrative era redatta solo nella lingua di appartenenza dei funzionari. Si poté riscontrare che solo i regolamenti del Québec erano redatti in entrambe le lingue ma questo era dipeso da "ragioni pratiche o usi" e non per obbligo giuridico. Stando alla lettera della Costituzione, ai cittadini non era garantito di poter usare la loro lingua nei rapporti con gli organi governativi e amministrativi, né federali, né del Québec né l'articolo 133 impegnava il Governo federale o quello del Québec all'erogazione dei servizi pubblici in entrambe le lingue.

Per quanto riguarda l'uso delle due lingue nei tribunali, il problema della limitatezza, secondo la Commissione, non dipendeva da mancanza di previsione costituzionale, bensì dall'incertezza lessicale del testo: infatti, non era chiaro quali tribunali dovessero essere ricompresi tra "any Court of Canada [and in] any of the court of Québec". Per esempio, mentre alcune corti (*Supreme Court*, *Exchequer Court* e le corti marziali) erano certamente "Courts of Canada", non era chiaro se vi rientrasse la commissione del Senato esercente funzioni federali relative alle cause di divorzio, o le corti provinciali cui il Parlamento attribuiva competenze federali in settori come la *criminal law* o la cittadinanza. L'articolo 133 del BNAA, quindi, era ben lungi dall'assicurare la piena tutela dei diritti linguistici alle comunità francofone e anglofone laddove rappresentavano la minoranza e, se l'Amministrazione praticava il bilinguismo, ciò era dovuto alle consuetudini o a esigenze specifiche e non a un obbligo giuridicamente stabilito.

In ogni caso, il BNAA rappresentò un punto di svolta nel cammino verso il raggiungimento della parità tra le due comunità perché fu il primo atto

⁴⁵ Libro I del *final report of B&B Commission*, pp. 52 – 58.

fondamentale di effettivo riconoscimento del dualismo canadese⁴⁶, anche se all'epoca decisamente più simbolico che effettivo. Infatti, va precisato, l'articolo 133 non stabilì la garanzia costituzionale del bilinguismo in tutto il Canada, semplicemente rese possibile l'utilizzo dell'inglese e del francese nei lavori dei soli organi legislativi; quell'articolo fu all'origine dell'ufficialità del bilinguismo, ma la definitiva costituzionalizzazione si avrà più di un secolo dopo, con il *Constitution Act* del 1982. Tra l'altro, la norma tutelava molto più la minoranza anglofona in Québec che non quelle francofone del resto del Canada, perché era espressamente riferibile solo agli organi legislativi e giudiziari di quella Provincia⁴⁷ (oltre che a quelli federali).

Tutto sommato, avendo riguardo al contesto in cui fu approvato il BNAA, si può ben capire che il Parlamento inglese non avrebbe avuto nessun interesse ad approvare norme di più ampia portata in materia di diritti delle minoranze linguistiche (francofone), soprattutto se questo avesse significato avvantaggiare la comunità di origine francese più del minimo indispensabile per evitare scontri.

Altre importanti previsioni in materia di diritti linguistici sono quelle dell'articolo 93, intitolato "Legislation respecting education"⁴⁸, che

⁴⁶ *Il Québec tra costituzione e prassi*, di N. Vizioli, in *Amministrare* 1 – 2 2000, p. 252.

⁴⁷ Previsioni analoghe a quelle dell'articolo 133 del BNAA saranno introdotte prima nella Provincia di Manitoba nel 1870, con il *Manitoba Act*, una legge costituzionale che ha creato la provincia di Manitoba, dando ai Métis un *responsible government*, istituzioni bilingui, la garanzia di scuole confessionali, oltre ai diritti sulle terre indiane. L'articolo 23 del testo riconosceva ai franco – *manitobans* gli stessi diritti linguistici dei franco – *québécois*. Purtroppo una successiva legge del 1890 abolì quelle previsioni sul bilinguismo. Lo stesso avvenne nei Territori del Nord – Ovest, tra il 1877 e il 1891. L'articolo 110 del North West Territories Act stabiliva che: "Either the English or the French language may be used by any person in the debates of the Legislative Assembly of the Territories and in the proceedings of the courts; and both those languages shall be used in the records and journals of such Assembly; and all ordinances made under this Act shall be printed in both those languages [...] and the regulations so made shall be embodied in a proclamation which shall be forthwith made and published by the Lieutenant Governor in conformity with the law, and thereafter shall have full force and effect".

Fu poi la volta delle province dell'Alberta e Saskatchewan nel 1905 di approvare norme simili, quando anch'esse entrarono a far parte della Federazione.

⁴⁸ "In and for each Province the Legislature may exclusively make Laws in relation to Education, subject and according to the following Provisions:

garantiva il diritto all'istruzione nella lingua madre e secondo i precetti religiosi della minoranza di appartenenza. L'articolo 93 destinava alle Province la competenza in materia di ordinamento scolastico, stabilendo che esse erano le uniche competenti ad adottare leggi in materia di educazione e istruzione scolastica; inoltre, garantiva alle scuole confessionali presenti in ciascuna Provincia, cattoliche del *rest of Canada* e protestanti in Québec, il mantenimento di privilegi, funzioni e diritti di cui godevano in base alle leggi di quella Provincia, al momento dell'approvazione dell'Atto di Unione (art. 93.1). Di seguito, l'articolo 93 stabiliva che se i legislativi provinciali avessero adottato leggi in pregiudizio dell'autonomia delle minoranze cattolica o protestante e dei loro sistemi educativi, tale atto sarebbe stato suscettibile di ricorso al Governatore Generale (art. 93.3). Nel caso in cui le Province non avessero correttamente dato esecuzione alle previsioni dell'articolo, il Parlamento federale avrebbe potuto modificarne la normativa (art. 93.4). Quest'ultimo strumento, di *remedial law*, era utilizzabile come *extrema ratio*, preferendo, il Parlamento federale, evitare il più possibile di ingerirsi nelle questioni di competenza esclusiva delle Province.

(1) Nothing in any such Law shall prejudicially affect any Right or Privilege with respect to Denominational Schools which any Class of Persons have by Law in the Province at the Union;

(2) All the Powers, Privileges, and Duties at the Union by Law conferred and imposed in Upper Canada on the Separate Schools and School Trustees of the Queen's Roman Catholic Subjects shall be and the same are hereby extended to the Dissident Schools of the Queen's Protestant and Roman Catholic Subjects in Quebec;

(3) Where in any Province a System of Separate or Dissident Schools exists by Law at the Union or is thereafter established by the Legislature of the Province, an Appeal shall lie to the Governor General in Council from any Act or Decision of any Provincial Authority affecting any Right or Privilege of the Protestant or Roman Catholic Minority of the Queen's Subjects in relation to Education;

(4) In case any such Provincial Law as from Time to Time seems to the Governor General in Council requisite for the due Execution of the Provisions of this Section is not made, or in case any Decision of the Governor General in Council on any Appeal under this Section is not duly executed by the proper Provincial Authority in that Behalf, then and in every such Case, and as far only as the Circumstances of each Case require, the Parliament of Canada may make remedial Laws for the due Execution of the Provisions of this Section and of any Decision of the Governor General in Council under this Section”.

Anche in questo caso si può osservare che i costituenti ebbero un occhio di riguardo per le minoranze anglofone presenti in Québec: infatti, all'articolo 93.2 si legge che il Québec avrebbe dovuto estendere a tutte le scuole protestanti della Provincia i poteri, i privilegi e gli obblighi all'epoca previsti a favore delle scuole cattoliche in Ontario; la stessa previsione, però, non si estendeva alle altre Province né, di conseguenza, alle scuole confessionali francofone istituite nel *rest of Canada*.

2. Il *Civil Code of Lower Canada* del 1866

Appena un anno prima dell'approvazione del BNAA, il Parlamento imperiale decretò l'entrata in vigore del *Civil Code of Lower Canada*. Il codice fu adottato per mettere ordine nell'insieme di leggi sia francesi sia inglesi in vigore in Québec, le quali si erano mescolate dalla creazione della regione *québécois* in occasione del Trattato di Parigi del 1763. L'incertezza sul diritto applicabile era creata dalle innumerevoli fonti cui era necessario attingere per amministrare la giustizia civile⁴⁹, che includevano: leggi, editti e ordinanze della Corona francese⁵⁰; *statutes* del Parlamento inglese; una numerosa serie di *Acts* dell'Assemblea legislativa del Lower Canada, approvati dopo la scissione del Québec dal Canada occidentale nel 1791; un numero abbondante di leggi provinciali. A complicare il quadro, si contavano opinioni giurisprudenziali e un'abbondante dottrina in materie non ricomprese nella normativa di cui sopra.

La redazione del *civil code* era già iniziata nel 1857, quando l'Assemblea rappresentativa del Lower Canada aveva istituito una Commissione parlamentare per unificare l'insieme delle leggi esistenti, redigendo un

⁴⁹ Come osservato da R. É. Caron, politico e giudice del Lower Canada e secondo *Lieutenant Governor* del Québec; *The Politics of Codification: The Lower Canadian Civil Code of 1866*, Brian J. Young, McGill – Queen's University Press, 1994 (riesaminato a marzo 2013), p. 134.

⁵⁰ Tra queste, erano ancora in vigore le *Coutume de Paris*, una codificazione di consuetudini francesi cui fu conferita forza di legge nel 1663.

Code Civil e un *Code de Procédure Civil*, modellati sull'esempio del codice napoleonico. Le parole del preambolo spiegavano molto chiaramente che l'insieme di norme ancora in vigore nel Lower Canada non davano nessuna certezza su quale fosse il diritto applicabile. Molte leggi del Lower Canada in materia civile erano redatte solo in lingua francese (incomprensibile alla maggior parte degli abitanti di origine britannica); altre non erano facilmente reperibili perché la Francia, non essendo più sovrana di quelle terre, non si preoccupava di ristamparle e commentarle, pur essendo queste ancora in vigore⁵¹.

Il testo del codice civile del Basso Canada, redatto in entrambe le lingue, fu approvato dal Parlamento provinciale ed entrò in vigore il 1 agosto del 1866. La popolazione anglofona poteva finalmente avere norme redatte nella propria lingua. Il testo del *Civil Code*, più volte modificato nel corso degli anni, rimase in vigore fino al 1994, quando fu sostituito dal nuovo *Civil Code of Québec*.

Il codice aveva significativamente innovato le precedenti norme di legge, adattandole alla realtà dei rapporti socio – economici e alle nuove esigenze di amministrazione della giustizia. Ad esempio, fu prevista una piena libertà di contrarre “entro i limiti della morale e dell'ordine pubblico”; furono introdotti meccanismi più flessibili per l'amministrazione della giustizia, ampliando la discrezionalità dei tribunali per la deduzione di regole e principi (analogia) laddove la legge fosse stata silente o contraddittoria (*discretionary power of the Courts*), predisponendo norme di coordinamento dei diversi testi.

Per quanto concerne l'applicazione del testo, l'articolo 2615 guidava l'interprete nella risoluzione di problemi causati dalle differenze linguistiche delle versioni inglese e francese del codice, stabilendo che se in un articolo del codice, fondato sulle leggi esistenti al momento della sua promulgazione, ci fosse stata una differenza tra le versioni inglese e

⁵¹ La maggior parte delle leggi che disciplinavano il diritto civile nel Lower Canada non erano mai state tradotte in inglese, con notevoli difficoltà di comprensione (e applicazione) dei testi normativi, soprattutto nei casi in cui le norme erano espresse in un francese antico, risalente all'epoca delle prime colonie.

francese, avrebbe prevalso la versione più coerente col significato o la *ratio* della disposizione su cui l'articolo era fondato⁵².

Nel 1921, F. A. Anglin, presidente della Corte Suprema, rivolgendosi al *Junior Bar of Québec* sul tema dell'impatto del *code civil* sull'amministrazione della giustizia, disse: "Il vostro pensiero dovrà essere sempre rivolto a fare in modo che l'amministrazione di quel codice sia degna dell'ingegno di chi l'ha concepito e che nessun discredito sia mai gettato sul genio e la capacità dei grandi giuriconsulti che l'hanno prodotto. Vorrei che questo eccellente e analitico corpo di leggi, così dettagliato e così logicamente completo, fosse conosciuto meglio in tutte le altre Province del Canada"⁵³.

3. La seconda metà del XX secolo

3.1. Il Québec e la Rivoluzione Tranquilla

Il termine "Rivoluzione Tranquilla" (*Révolution Tranquille*) si riferisce a un periodo d'intensi cambiamenti economici e sociali per il Québec, verificatisi all'inizio degli anni '60, che hanno profondamente inciso sullo sviluppo del *welfare state* e sull'aumento del controllo pubblico provinciale nell'economia. Per esempio, uno dei progetti governativi più ambiziosi e meglio riusciti fu la nazionalizzazione dell'energia elettrica. Il Governo provinciale si riappropriò anche dei settori della sanità e dell'istruzione, tradizionalmente gestiti dalle istituzioni della Chiesa cattolica, istituendo i Ministeri dell'Istruzione e della Salute e investendo ingenti somme di denaro in quei settori. L'intensa modernizzazione che derivò da quegli eventi ha generato la rinascita dell'identità provinciale e

⁵² *The case law of the Supreme Court of Canada on minority linguistic rights*, R. De Caria, CDCT working paper 5, 2012, *European Legal Culture* 4, p. 18.

⁵³ *The Civil Law in Québec and Louisiana*, E. Fabre-Surveyer, Law Review Press. Louisiana, 1939, p. 651, www.digitalcommons.law.lsu.edu.

nuove rivendicazioni nei confronti della Federazione, sul piano sia giuridico che politico⁵⁴.

La Rivoluzione Tranquilla iniziò con la nomina a Primo Ministro provinciale, nel giugno 1960, di Jean Lesage, leader del partito liberale⁵⁵, che sostituì il conservatore Maurice Duplessis⁵⁶. *Il faut que ça change* (“Le cose devono cambiare”) e *Maitres chez nous* (“Padroni a casa nostra”) erano gli slogan della campagna elettorale del partito liberale e stavano a significare un desiderio di cambiamento politico, economico, sociale e, soprattutto, etico⁵⁷. Sul versante economico e del lavoro, fino alla Rivoluzione Tranquilla, le risorse naturali della Provincia erano state sfruttate principalmente da investitori stranieri. La maggioranza dei lavoratori francofoni del Québec viveva sotto la soglia di povertà e non riusciva ad inserirsi nei sistemi di gestione, direzione e controllo delle aziende locali.

Il sistema educativo era monopolizzato dalla Chiesa cattolica: il Ministero della pubblica istruzione del Québec, istituito nel 1868 in seguito all’attribuzione dell’educazione alla competenza provinciale (ex art. 92 – 93 BNAA, 1867), fu abolito pochi anni dopo sotto la pressione della Chiesa cattolica, la quale insisteva nel rivendicare la propria

⁵⁴ *Il Canada tra riforma della Costituzione e secessione*, di T. Groppi, in *Lo sviluppo dei diritti fondamentali in Canada: tra universalità e diversità culturale*, G. Rolla (a cura di), Giuffrè, Milano, 2000, p. 21.

⁵⁵ *Canada. Introduccion al sistema politico y juridico*, E. Mitjans, Edicions Universitat Barcelona, 2001, p. 49

⁵⁶ L’Amministrazione Duplessis (1944 – 1959) fu definita dall’opinione pubblica come “grande noirceur”, perché fu caratterizzato da una repressione culturale, sociale e sessuale veicolata dalla Chiesa cattolica che esercitava un grande ascendente sul governo. La Chiesa s’ingeriva prepotentemente nella vita dei franco – canadesi: le famiglie erano incoraggiate a procreare, il controllo delle nascite era severamente proibito e come risultato si contavano famiglie con dieci, quindici, a volte anche venti figli, che vivevano in condizioni di estrema povertà. La Chiesa cattolica dettava regole (anzi, divieti) anche su quello che “i fedeli” potevano leggere e guardare, i libri e i film non approvati erano messi *à l’index*. Questo regime clericale negava, in sostanza, la libertà di espressione, come un salto nel passato di decenni.

⁵⁷ Gli slogan furono coniatati dal periodico *Devoir*, il cui capo redattore all’epoca era André Laurendau. Il nome di Laurendau risuonerà negli anni sessanta per il suo impegno a favore del riconoscimento del bilinguismo come principio federale, a partire dalla formazione della *B&B Royal Commission; La legislazione sul bilinguismo in Canada*, di M. C. Barbier, in *Sviluppo dei diritti fondamentali in Canada*, G. Rolla (a cura di), Giuffrè, Milano, 2000.

competenza a formare i giovani, senza ingerenze della Provincia. I Consigli Scolastici cattolici (più di un migliaio nel 1960) erano competenti in merito a programmi d'insegnamento, libri di testo e criteri di riconoscimento dei diplomi. In ogni caso, le generalizzate condizioni di povertà e la bassa qualità dell'insegnamento impedivano agli studenti di accedere all'istruzione superiore⁵⁸.

La lenta crescita economica e l'analfabetismo si protrassero anche dopo la seconda guerra mondiale, mentre nel resto del Canada stava avendo luogo un periodo di modernizzazione.

Nel 1961 fu istituita la *Commission Royale d'enquête sur l'enseignement au Québec*, presieduta da A.M. Parent, prete, insegnante e vice rettore dell'Università di Laval, per individuare le maggiori mancanze del sistema educativo e indicare cambiamenti per migliorarne lo stato. La Commissione pubblicò una relazione in cinque volumi tra il 1963 e il 1966, evidenziando la debolezza del Governo nella determinazione dei livelli d'insegnamento e auspicando la creazione di un sistema scolastico uniforme e accessibile a tutti, più in linea con le richieste del mercato del lavoro (per questo furono creati appositi istituti, i *Collèges d'enseignement général et professionnel*). Tra le più importanti raccomandazioni vi furono, ovviamente, la secolarizzazione del sistema d'istruzione e la riorganizzazione dei consigli scolastici, insieme alla standardizzazione dei programmi d'insegnamento. P.G. Lajoie⁵⁹ fu il primo Ministro dell'Istruzione dopo circa novant'anni.

Nel 1964 le raccomandazioni trovarono accoglimento nel *Bill – 60*, una “*Charter* per l'affermazione dei principi della laicità dello Stato e la

⁵⁸ *Education in Québec, before and after the Parent reform*, di M. Pigeon, D. Marquis – internship director all'Università di Québec – (a cura di), Montréal, 2010, www.mccord-museum.qc.ca

⁵⁹ Egli scrisse nel suo libro “Porquoi le Bill – 60” che: “Nessuna emancipazione economica di successo, nessun progresso politico, nessun progresso culturale senza un potente sistema di insegnamento, organico, dinamico, integrato nella società franco – canadese. [...] Per quelli che dicono che stiamo andando troppo rapidamente e vogliamo fare tutto in una volta, io rispondo che noi dobbiamo recuperare un ritardo di mezzo secolo e che ci sono momenti nella storia dei popoli in cui bisogna *tout faire à la fois*”.

neutralità religiosa”⁶⁰, che declericalizzava la società e riconosceva ai cittadini tutti i diritti e le libertà individuali fino allora negati; agli articoli 40 e 41 era affermata la supremazia della lingua francese in quanto “elemento emblematico della cultura del Québec”.

Stante gli aspetti positivi, per altro verso la Rivoluzione Tranquilla comportò la crescita del nazionalismo *québécois*. A un tratto l’indipendenza era divenuta realizzabile, tanto che una piccola fazione di nazionalisti/separatisti, meglio noti come Front de Libération du Québec, iniziò a porre in essere azioni terroristiche per fare pressioni sul Governo di Ottawa, che raggiunsero l’apice nel 1970⁶¹, con il sequestro del diplomatico britannico J. Cross e il ministro del L. P. Laporte che fu assassinato.

Anche dopo il 1970 in Québec continuarono a prodursi importanti cambiamenti, tra cui l’ascesa del movimento separatista del Parti Québécois (nato nel 1968), nei confronti del quale il favore dell’elettorato francofono emerse con chiarezza nelle elezioni del 1976, quando il partito vinse per la prima volta le elezioni e fu nominato Primo Ministro R. Lévesque⁶².

3.2. La *Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism*: l’inizio di un “grande mutamento” federale

⁶⁰ Parole del preambolo: “The National Assembly of Québec affirms the values of separation of religions and State and the religious neutrality and secular nature of the State”.

⁶¹ Il 1970 è l’anno che segna il termine della *Quiet Revolution* ma anche il culmine delle violenze perpetrate dalle forze separatiste del Québec, il *Front de Libération du Québec*, fin dal 1963. Gli eventi di quell’anno sono conosciuti sotto il nome di “Crise d’Octobre” (la Crisi d’Ottobre). Per un approfondimento di questi eventi si può consultare il documento *Québec History: chronology of the October Crisis, 1970, and its Aftermath* www.marianopolis.edu.

⁶² Si ricorda una frase pronunciata dal Generale Charles De Gaulle durante una visita a Montreal per l’Expo del 1967: “Vive le Québec libre!”, che contribuì ad aumentare la credibilità pubblica della causa indipendentista.

Nel 1945 lo scrittore canadese H. MacLennan intitolava il suo romanzo “Two Solitudes”⁶³, in cui descriveva le tensioni delle relazioni anglo – francesi in Canada in quel periodo. Il Canada ha sempre incontrato grosse difficoltà a gestire i rapporti tra le due comunità fondatrici del paese (soprattutto negli anni precedenti l’adozione della Legge sulle lingue ufficiali del 1969); inoltre la sopravvivenza della lingua francese al di fuori del Québec arrancava e i tentativi fino allora intrapresi per ripristinarne la vitalità non avevano sortito effetti degni di nota. Ad esempio, vi fu l’iniziativa di un gruppo di intellettuali di Toronto che nel 1921 fondarono la *Unity League*, con l’intento di promuovere il dialogo e le relazioni tra gli anglofoni e i francofoni dell’Ontario, tenendo conferenze e pubblicando articoli e opuscoli. Essi erano convinti che il protrarsi di una condizione insoddisfacente per la lingua e la cultura francofone fosse il principale motivo di disintegrazione della nazione, nonostante molti anni ormai l’idea di bilinguismo fosse entrata a far parte della mentalità canadese.

Fino alla prima metà del ‘900, la comunità anglofona era nettamente predominante nell’economia e nel lavoro: le statistiche del 1961, relative alle retribuzioni dei lavoratori uomini del Québec rispetto all’origine etnica, rivelavano che i redditi dei franco – canadesi erano rimasti fermi ai valori degli anni passati (dietro a loro rimanevano ancora solo gli aborigeni). Nel 1965 solo il 9 % dei servizi pubblici federali erano effettivamente forniti in entrambe le lingue mentre il resto era erogato nella sola lingua inglese; la forza lavoro francofona costituiva solo il 21 % del personale complessivamente impiegato nelle istituzioni federali, nonostante i francofoni rappresentassero il 28 % della popolazione canadese.

Preoccupato da questa situazione, nel 1963 il Primo Ministro L. B. Pearson istituì la *Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism* (*B&B Commission*). La richiesta del primo ministro era chiara: indagare

⁶³ *Canada. Introduccion al sistema politico y juridico*, E. Mitjans, Edicions Universitat Barcelona, 2001, p. 45

sullo stato di sviluppo del bilinguismo e del biculturalismo e raccomandare le misure necessarie “per sviluppare la Confederazione canadese sulla base di un partenariato paritario tra le due razze fondatrici”⁶⁴.

La Commissione era formata da dieci membri (uno per Provincia), tutti bilingui, guidati da A. D. Dunton e A. Laurendeau. I Commissari viaggiarono in tutto il paese, dialogando con i Primi Ministri provinciali, studiosi, ricercatori e cittadini. Tra il 1965 e il 1970 la Commissione parlò di una profonda crisi sociale, economica e culturale del Paese⁶⁵, “la più grande crisi della storia del Canada” e suggeriva la necessità di grandi cambiamenti⁶⁶.

Nella relazione finale si legge, a proposito del biculturalismo, che la sua stessa esistenza implicava sia la (statica) coabitazione delle due principali culture, sia la (dinamica) collaborazione tra queste ovvero un’efficace cooperazione tra gli individui e i gruppi⁶⁷ (per la quale, però, non sussistevano le condizioni adatte). Inoltre, i Commissari conclusero che la vitalità della lingua fosse una condizione necessaria per l’integrale conservazione di una cultura⁶⁸.

La Commissione constatò anche che i francofoni erano sottorappresentati nella nazione, sia a livello politico che economico. Ciò era dovuto, in gran parte, al fatto che il gruppo di lingua inglese del Canada traeva molta della sua forza da parte del suo vicino statunitense: il gruppo linguistico anglofono “iniziava” avvantaggiato, poiché la lingua nazionale degli Stati Uniti, che sono uno dei paesi economicamente e politicamente più potenti del mondo, è l’inglese; il gruppo di lingua francese è una minoranza nel continente nordamericano e soffre del suo

⁶⁴ *Report of the Royal Commission on bilingualism and biculturalism*, 1968, volume IV, pp. 3 – 4; *Canada. Introduzione al sistema politico y juridico*, E. Mitjans, Edicions Universitat Barcelona, 2001, p. 50.

⁶⁵ *La legislazione sul bilinguismo in Canada*, di M. C. Barbier, in *Lo sviluppo dei diritti fondamentali in Canada*, G. Rolla (a cura di), Giuffrè, Milano, 2000.

⁶⁶ Rapporto preliminare della B&B Royal Commission, febbraio 1965, p. 5.

⁶⁷ *Report of the Royal Commission on bilingualism and biculturalism*, 1967, volume I, capitol 1.B, p. 24.

⁶⁸ *Report of the Royal Commission on bilingualism and biculturalism*, 1967, volume I, capitol 1.C, p. 27.

isolamento, non solo dalla Francia ma anche dagli altri popoli francofoni del mondo⁶⁹.

Al di là di questi dati, uno dei problemi fondamentali era stata l'incapacità dei costituenti del 1867 di garantire l'*equality* e la *equal partnership* tra francesi e inglesi. Nel libro I della relazione finale si legge, infatti, che gli articoli 46 e 45, rispettivamente delle *Québec Resolutions* del 1864 e delle *London Resolutions* del 1866, non auspicavano effettivamente a che il francese fosse al pari dell'inglese nelle istituzioni federali e provinciali. In entrambi gli articoli si legge che le lingue inglese e francese potevano entrambe essere impiegate nel Parlamento federale e nell'Assemblea legislativa dell'East Canada così come nelle Corti federali e del Québec⁷⁰. Le parole usate nel testo erano permissive e non imponevano nessun obbligo alle autorità di usare entrambe le lingue in Parlamento e nei tribunali⁷¹.

Insomma, la Commissione riconobbe che sì, con l'articolo 133 del BNAA del 1867 il francese aveva ricevuto il riconoscimento di lingua ufficiale accanto all'inglese per la redazione di tutte le leggi federali e del Québec e in tutti i tribunali federali e del Québec; dava atto ai costituenti di aver elevato il francese a livello federale e l'inglese a livello provinciale, poiché il loro uso congiunto, fino a quel momento, era dipeso esclusivamente dalle consuetudini o, al massimo, da leggi

⁶⁹ *Report of the Royal Commission on bilingualism and biculturalism*, 1967, volume I, capitol 1.C, p. 27.

⁷⁰ "Both the English and French languages *may* be employed in the General Parliament and its proceedings, and in the local Legislature of Lower Canada, and also in the Federal Courts and in the courts of Lower Canada".

⁷¹ Il rapporto contiene il discorso dello *speaker* F. Geoffrion del marzo 1865: "Un attento esame di questa risoluzione [No. 46 delle risoluzioni di Québec] dimostra subito che non dichiara che la lingua francese è sullo stesso piano della lingua inglese nelle legislature locali e federali; al posto della parola "deve" (*shall*), che avrebbe dovuto essere inserita nella risoluzione, la parola usata è "può" (*may*), in modo che se la maggioranza britannica decide che i voti, gli atti e gli statuti della Camera devono essere stampati solo in inglese, nulla può impedirne la promulgazione e che abbiano efficacia. Naturalmente noi dobbiamo essere autorizzati a usare la lingua francese nei dibattiti, ma d'altra parte, è evidente che la maggioranza può, ogni volta che vuole, stabilire che le leggi e gli altri atti del Parlamento non siano stampati in francese, e di conseguenza la clausola non offre alcuna sicurezza a noi franco – canadesi."; *Report of the Royal Commission on bilingualism and biculturalism*, 1967, volume I, p. 47.

ordinarie (revocabili). Nonostante ciò l'articolo 133 era tutt'altro che chiaro e ben lontano dall'affermare con formula definitiva l'*equal status* tra le due lingue.

Nel primo libro del rapporto finale, pubblicato nel 1967, la Commissione propose un cambiamento radicale, facendo una serie di raccomandazioni che possono essere riassunte come segue⁷²: (1) l'inglese e il francese dovevano essere dichiarate, con formula piena e inequivocabile, entrambe lingue ufficiali del Parlamento del Canada, così come nei tribunali amministrativi federali, cercando, nel complesso, di stabilire un nuovo partenariato tra anglofoni e francofoni; (2) l'Ontario (soprattutto la capitale nazionale Ottawa) e il New Brunswick dovevano diventare ufficialmente bilingui; (3) dovevano essere creati distretti bilingui in regioni del Canada, dove i membri della comunità minoritaria, francese o inglese, costituivano almeno il 10 % della popolazione locale; (4) i genitori dovevano godere del diritto di far frequentare ai loro figli la scuola nella lingua di loro scelta, in regioni dove si fosse avuta una "domanda sufficiente".

Notoriamente, una delle più importanti conseguenze del lavoro della Commissione fu l'*Official Languages Act* adottato nel 1969 dal Parlamento federale. La Commissione ha contribuito a promuovere una nuova visione del Canada, come paese che promuove il rispetto e l'uguaglianza delle minoranze, fermamente impegnato a concedere pari diritti e opportunità a tutti.

4. Le difficoltà di conciliare il Québec con il resto del Canada: premesse

Gli eventi appena descritti ebbero un forte impatto sulla posizione del Québec all'interno della Federazione canadese e i partiti politici dovettero confrontarsi con le nuove forze nazionaliste/independentiste

⁷² Si vedano in particolari i volumi I, II e V del *Final Report* del 1968.

che stavano raccogliendo consensi tutt'altro che secondari. Dopo la Rivoluzione Tranquilla, il favore per il separatismo crebbe non solo tra i francofoni ma in tutto l'elettorato *québécois*, perché la questione dell'indipendenza riguardava non più solo la tutela del patrimonio culturale e linguistico franco – canadese, bensì la gestione di tutti gli affari della Provincia, quali il riconoscimento di una posizione privilegiata all'interno della Federazione e il riscatto completo delle funzioni amministrative e di governo. Ci si chiedeva se il Canada fosse o no composto da due nazioni, una francese e una inglese, e se occorresse riconoscere al Québec uno statuto particolare rispetto alle altre Province. Le posizioni nazionaliste del Québec avrebbero avuto un forte impatto sullo sviluppo del federalismo canadese, nel senso di decentrare sempre più competenze e funzioni alle Province.

La difficoltà di conciliare la posizione del Québec con il resto della Federazione derivava, in parte, dai tentativi di assimilare la comunità francofona da parte delle istituzioni federali: il vero obiettivo, forse, non era mai stato quello di integrare o conciliare le due culture, ma di evitare ribellioni facendo parziali concessioni alla popolazione francofona. Il BNAA, per esempio, garantiva ai francofoni la possibilità di applicare le norme di *civil law* solo in tema di *property and civil rights*; i Costituenti ritenevano che, per mantenere una convivenza pacifica tra le due comunità, fosse sufficiente lasciare alle Province la competenza in determinati settori (istruzione, assistenza ospedaliera, ecc...) ma senza introdurre un vero e proprio catalogo di diritti, non prendendo in seria considerazione le vere esigenze di conservazione delle comunità francofone minoritarie⁷³.

Il problema più spinoso nei rapporti tra le due comunità fondatrici del Canada era, evidentemente, quello della lingua. La *francophonie* perdeva sempre più vitalità e la Federazione non assicurava garanzie adeguate di protezione; le comunità minoritarie anglofone (in particolare quella del

⁷³Il processo di adozione della Carta dei diritti e delle libertà, di E. Ceccherini, in *L'apporto della Corte Suprema alla determinazione dei caratteri dell'ordinamento costituzionale canadese*, G. Rolla (a cura di), Giuffrè, Milano, 2008.

Québec) godevano di un trattamento complessivo di maggior favore rispetto alle prerogative delle minoranze francofone nel resto del Canada. Le due lingue hanno gradualmente raggiunto un maggiore livello di uguaglianza nella totalità delle Province e la piena uguaglianza a livello federale. Tuttavia, il Québec ha sempre fatto eccezione a questa tendenza finché, nel 1970, l'inglese perse il suo status di piena uguaglianza giuridica con il francese, che è oggi l'unica lingua ufficiale della Provincia, nei lavori parlamentari, per la redazione delle leggi e nei tribunali.

4.1. *The Trudeau Era*

Negli anni sessanta la Rivoluzione Tranquilla in Québec ha determinato una presa di coscienza della società *québécois* e il suo affrancamento dalla morsa del clero e le forze indipendentiste crebbero notevolmente nelle successive tornate elettorali, fino a vincere le elezioni nel 1976.

In contrapposizione alle tendenze separatiste del Québec, la Federazione ha intrapreso un percorso volto al raggiungimento dell'unità. Nel 1968 il partito liberale guidato da P. E. Trudeau, vinse le elezioni; è a lui che si deve il riconoscimento della composizione multiculturale della società canadese. Trudeau era un leader carismatico, intenzionato a valorizzare le diversità linguistiche, etniche e culturali, nell'ottica di un'unica identità canadese; i conservatori, invece, non credevano nella possibilità di riunire le "due solitudini" e continuavano a propugnare il riconoscimento di statuti particolari delle "due nazioni".

Già nel 1967, come Ministro della Giustizia, egli sollecitava di impiegare il tempo e l'energia nella costruzione di un nazionalismo federale, fornendo ai cittadini canadesi un'alternativa valida al separatismo. Il problema più grande dello statuto speciale del Québec, secondo Trudeau, era che la Costituzione federale avrebbe ampliato le competenze del Québec rispetto alle altre Province, lasciando invariata l'influenza dei

québécois all'interno delle istituzioni federali; fare del Québec lo stato nazionale dei (soli) franco – canadesi, con poteri davvero specifici, non avrebbe comportato la rinuncia alla parità del francese con l'inglese a Ottawa e nel resto del paese. Come giustificare tutto questo di fronte all'opinione pubblica? Trudeau non credeva che dovesse esserci uno statuto particolare per i franco – canadesi del Québec, ma uno statuto eguale per i francofoni e anglofoni canadesi, che avrebbe assicurato una durevole unità al paese⁷⁴.

Il progetto del Primo Ministro Trudeau (1968) era di ampio respiro: modificare la Costituzione per affermare il principio del bilinguismo a livello sì federale ma anche, appunto, costituzionale. Purtroppo la costituzionalizzazione non si concretò (non fino al 1982), ma l'obiettivo fu parzialmente raggiunto nel 1969 quando il Parlamento federale, sulla base delle raccomandazioni espresse dalla *B&B Royal Commission*, approvò l'*Official Languages Act (OLA)* o *Loi sur le langues officielles*. Quella legge fu una grande conquista federale, perché riconosceva sia l'inglese sia il francese come lingue ufficiali del Canada: l'articolo 2 attribuiva a entrambe le lingue lo stesso status e gli stessi diritti e privilegi quanto al loro impiego in tutte le istituzioni, prescrivendone l'uso in Parlamento, nei tribunali e, per la prima volta, in tutta quanta l'amministrazione federale. L'espressione “quanto al loro impiego” secondo molti era vaga e suscettibile di un'interpretazione elastica, potendosi ritenere che si potesse scegliere la lingua direttamente sul luogo di lavoro. A questo proposito, la legge fu successivamente modificata con una formula di carattere più prescrittivo: “Tutti gli atti portati o destinati ad essere portati alla conoscenza del pubblico e presentati come emanati dal Parlamento o dal Governo del Canada, da un

⁷⁴ *Le Fédéralisme et la société canadienne – française*, P. E. Trudeau, Montreal, 1967, p. 11. Durante la sua campagna elettorale del 1968 insisteva che: “Il n'y a pas de problème québécois, mais nous avons un problème français – anglais” e ancora proclamava che “Notre maison, c'est tout le Canada”; *Le Fédéralisme et la société canadienne – française*, P. E. Trudeau, Montreal, 1967, p. 112, 41.

organo giudiziario, quasi giudiziario o amministrativo [...] saranno promulgati nelle due lingue ufficiali»⁷⁵.

L'*Official Languages Act* ha anche creato la figura del *Commissioner of Official Languages* (OCOL) i cui compiti sono così ampi da comprendere praticamente tutti i settori in qualche modo relazionati con l'uso delle lingue (v. § 6.3.) Per realizzare questi obiettivi al Commissario sono stati attribuiti diversi ruoli e un'ampia gamma di funzioni.

4.2. L'evoluzione della normativa federale sul bilinguismo

4.2.1. Gli obiettivi della legge e gli obblighi istituzionali

L'OLA è stato modificato nel 1988 (e ancora nel 2005) per permettere il raggiungimento di due obiettivi fondamentali: (1) specificare il più possibile i poteri, i compiti e le funzioni delle istituzioni federali per la tutela e l'implementazione delle lingue ufficiali; (2) sostenere sempre più lo sviluppo linguistico delle comunità minoritarie. Le modificazioni si sono rese necessarie a seguito dell'approvazione del *Constitution Act* del 1982, per adattare gli obblighi legislativi del Governo del Canada al nuovo quadro costituzionale⁷⁶.

Nel preambolo l'OLA afferma gli scopi del legislatore federale in tema di protezione delle minoranze linguistiche, che sono gli stessi del costituente: sostenere lo sviluppo delle minoranze di lingua inglese e francese e implementare il raggiungimento effettivo di un'effettiva parità di status (art. 2); riconoscere la parità di diritti e privilegi quanto al loro

⁷⁵ *La legislazione sul bilinguismo in Canada* di M. C. Barbier, in *Lo sviluppo dei diritti fondamentali in Canada*, a cura di G. Rolla, Giuffrè, Milano, 2000 p. 272.

⁷⁶ Per l'analisi che segue nel paragrafo si vedano in particolare: *La legislazione sul bilinguismo in Canada* di M. C. Barbier, in *Lo sviluppo dei diritti fondamentali in Canada*, G. Rolla (a cura di), Giuffrè, Milano, 2000, pp. 269 – 273; *An Overview of the Official Languages Act*, 2011, www.ocol-clo.gc.ca; *Official Languages Act* all'ultima revisione dell'1 – Ottobre – 2013.

uso in Parlamento, nei tribunali e in tutti gli uffici del Governo e dell'Amministrazione federale, affinché i cittadini abbiano accesso ai servizi pubblici nella lingua ufficiale di propria scelta. Di conseguenza, la legge si applica a tutte le istituzioni pubbliche federali, tra cui le *Crown Corporations* (quelle Società che dipendono dalla gestione ministeriale e devono rendere conto al Parlamento della conduzione dei propri affari) e ad alcune Compagnie, come Air Canada, che mantengono gli obblighi di fornire servizi in entrambe le lingue ufficiali anche dopo essere state privatizzate (art. 3)⁷⁷.

Nei lavori parlamentari, gli eletti hanno il diritto di utilizzare, a loro scelta, l'inglese o il francese e il Parlamento è tenuto a fornire l'interpretazione simultanea dei dibattiti e di tutti i procedimenti (art. 4). Gli articoli 5 – 13 stabiliscono, inoltre, che tutti gli atti del Parlamento sono emanati, stampati e pubblicati in entrambe le lingue ufficiali e che tutti gli avvisi pubblici devono essere stampati e diffusi contemporaneamente in entrambe le lingue.

Del settore della giustizia si occupano gli articoli da 14 a 20: nei giudizi civili dinanzi a giudici federali le parti hanno il diritto di essere ascoltate da un giudice che comprende la lingua ufficiale da loro scelta per il procedimento, senza che questi sia assistito da un interprete. In definitiva, il giudice deve essere bilingue⁷⁸.

Dato che la percentuale di canadesi che fanno parte di una minoranza linguistica è elevata (sono circa due milioni i cittadini anglofoni del Québec e francofoni nel resto del Canada), la parte VII dell'OLA (artt.

⁷⁷ La politica linguistica di Air Canada fu all'origine di una serie sterminata di reclami, perché il pubblico riteneva la Compagnia inadempiente rispetto agli obblighi linguistici stabiliti nell'OLA, nell'erogazione dei servizi aeroportuali ai viaggiatori. Non sono compresi nella nozione di "istituzione federale" tutti gli organi di autogestione dei territori indiani o comunque di rappresentanza degli aborigeni (artt. 3.i e 3.j).

⁷⁸ Tra i tribunali federali si annovera la *Tax Court of Canada*, il *Canadian Human Rights Tribunal* e la *Federal Court*; quest'ultima fu creata nel 1971 in base alla sezione 101 del BNAA del 1867, come successore della più antica *Exchequer Court*. Questa corte federale è un tribunale nazionale di primo grado che ascolta e risolve le controversie che rientrano nella giurisdizione federale, compresi i reclami nei confronti del Governo del Canada, le cause civili regolamentate a livello federale, nonché le richieste di riesame delle decisioni dei tribunali federali.

41 – 45) impegna il Governo a sostenere lo sviluppo delle lingue ufficiali di minoranza e a fare in modo che queste abbiano stessi vantaggi della maggioranza. Il Governo e tutte le istituzioni federali devono porre in essere *positive measures*, volte a favorire l'uso pieno e congiunto delle lingue inglese e francese nei rapporti sociali e istituzionali: questo significa impegno a sviluppare iniziative che abbiano l'effetto reale di mantenere vive le lingue ufficiali di minoranza, creando le condizioni per il mantenimento del dualismo linguistico in futuro. Alle istituzioni è conferito un certo grado di discrezionalità nella determinazione delle misure positive attuate, nel rispetto dei principi e linee guida stabiliti dalla legge (artt. 46 - 48).

Il *Treasury Board*, l'organo responsabile dell'amministrazione dei servizi pubblici federali, sovrintende alla gestione e al coordinamento dei programmi e delle azioni positive per l'adempimento degli obblighi stabiliti dalla legge.

La parte VII dell'OLA ha subito, all'inizio del nuovo millennio, un "rafforzamento"⁷⁹. In particolare, l'articolo 41, trova la sua ragion d'essere nell'articolo 16 della Carta canadese dei diritti e delle libertà, che riconosce che le due lingue ufficiali hanno pari dignità; stabilisce, inoltre, l'impegno delle Autorità di promuovere l'uguaglianza di status e l'uso congiunto delle lingue inglese e francese nella società.

L'articolo 41 è stato oggetto di un lungo dibattito sul tipo di obblighi imposti alle istituzioni federali, fin dalla fine degli anni '80. Più volte il Commissario alle lingue ufficiali aveva espresso insoddisfazione per lo stato di attuazione della norma; egli sosteneva che la parte VII imponesse un obbligo positivo di agire alle istituzioni federali, per promuovere lo sviluppo delle lingue ufficiali di minoranza e il mancato rispetto di tale obbligo avrebbe avuto conseguenze legali. Da parte sua, il Governo federale ha spesso sostenuto che l'impegno ai sensi dell'articolo 41 fosse strettamente politico. In altre parole, non stabiliva alcun obbligo

⁷⁹ *Implementation of part VII of the Official Languages Act: we can still do better*, rapporto della Commissione al Senato sulle lingue ufficiali, giugno 2010, pp. 3 – 4.

vincolante in capo alle istituzioni, perciò gli eventuali inadempimenti non avrebbero potuto essere giustiziati dai tribunali.

Tra il 2001 e il 2004 sono stati presentati ben quattro disegni di legge al Parlamento per definire la portata giuridica delle responsabilità delle istituzioni federali, connesse al rafforzamento dell'uso dell'inglese e del francese, e per chiarire i rimedi giudiziari alle violazioni.

Il progetto di legge vide finalmente la luce nel 2005 – 2006 con l'approvazione di un *Act to amend the Official Languages Act (promotion of English and French)*, meglio noto come *Bill S – 3*.

L'OLA ha subito tre modifiche fondamentali: (1) è stato aggiunto il comma 41.2 che impone l'obbligo giuridico a ogni istituzione federale di garantire che siano adottate misure positive per migliorare la vitalità delle due lingue ufficiali e sostenerne lo sviluppo, promuovendone l'uso nella società canadese. Questo compito deve essere esercitato nel rispetto delle competenze provinciali. (2) È stato inserito il comma 41.3 secondo cui il Governatore Generale può stabilire regolamenti per prescrivere il modo in cui le istituzioni federali devono svolgere i loro obblighi ai sensi della parte VII. Infine, (3) gli obblighi stabiliti dalla legge sono soggetti a rimedi giudiziari, potendo presentare ricorso alla Corte Federale in caso di violazione degli obblighi di cui alla parte VII.

4.2.2. Le lingue ufficiali nell'ambito delle comunicazioni con i pubblici uffici e sul posto di lavoro

Le comunicazioni con i pubblici uffici e l'erogazione di servizi al pubblico sono disciplinate dall'OLA (artt. 21 – 33) e dall'*Official Languages (Communications with and Services to the Public) Regulations*, adottato nel 1991. Le fonti specificano gli obblighi linguistici delle istituzioni federali e le circostanze in cui i canadesi possono aspettarsi di ricevere un servizio pubblico nella lingua ufficiale

di loro scelta. Le previsioni del regolamento citato si applicano a tutti gli uffici pubblici che rientrano nell'ambito di applicazione dell'OLA.

La disciplina non richiede ai canadesi di saper parlare entrambe le lingue ufficiali anzi, garantisce che sia il Governo del Canada a dover fornire i servizi al pubblico in una qualunque delle due lingue ufficiali, a scelta dell'utente. Tali servizi devono essere disponibili senza ritardi e di pari qualità, indipendentemente dalla lingua optata. Altri uffici e strutture federali, invece, sono tenuti a fornire servizi in entrambe le lingue solo se hanno sede nella *National Capital Region*⁸⁰ o in una regione dove vi è una significativa domanda; o se è ragionevole che il servizio sia fornito in entrambe le lingue, data la natura delle funzioni di quell'ufficio. Il *Cabinet*, in base all'articolo 32 dell'OLA, ha il compito di emanare disposizioni per definire le aree geografiche in cui i servizi dovranno essere offerti nella lingua di minoranza (inglese in Québec e francese nel resto del Canada). Per valutare se la domanda è "significativa" si tiene conto della consistenza della popolazione di minoranza linguistica nell'area di riferimento (art. 32.2.a); inoltre, è ragionevole pretendere che il servizio sia fornito in entrambe le lingue ufficiali se l'ufficio svolge funzioni legate alla sanità o alla pubblica sicurezza o se svolge funzioni di carattere nazionale o internazionale. In ogni caso, l'*Official Languages (Communications with and Service to the Public) Regulation* del 1991 stabilisce specificamente quali uffici devono offrire servizi in entrambe le lingue ufficiali.

Infine, la legge prescrive alle istituzioni federali di informare i cittadini che i servizi pubblici sono disponibili in entrambe le lingue ufficiali e su tutti gli aspetti dell'offerta bilingue dei servizi pubblici. Questo, nella pratica, include, per esempio, rispondere al telefono in entrambe le lingue e obbligo di cartelli bilingui negli uffici.

⁸⁰ Con il termine *National Capital Region* si intende l'area metropolitana di Ottawa – Gatineau. Ottawa è situata nella parte meridionale dell'Ontario mentre Gatineau si trova nel Québec sud – occidentale. Data la loro posizione, le due aree formano un'unica regione bilingue per l'attuazione degli obiettivi della legge.

Procedendo nell'analisi incontriamo gli articoli 34 – 38, parte V dell'OLA, che disciplinano l'uso della lingua sul posto di lavoro, da parte degli impiegati federali. Indipendentemente dal fatto che questi occupino una posizione lavorativa bilingue, tutti gli impiegati di uffici federali hanno, innanzitutto, il diritto di usare la lingua ufficiale di loro scelta nelle regioni bilingui (tra cui New Brunswick, la regione metropolitana della Greater Montreal, il Québec occidentale, la *National Capital Region* e alcune parti dell'Ontario orientale e settentrionale). Godere del diritto di lavorare nella lingua di propria scelta significa, per esempio, avere a disposizione strumenti di lavoro (documenti, manuali, tastiere, software per computer e sistemi telefonici) ed essere supervisionati in quella lingua; avere accesso ai corsi di formazione nella propria lingua ma anche essere in grado di scriverla e parlarla in occasioni importanti, ad esempio le riunioni del personale. Oltre a garantire che questi diritti siano rispettati, le istituzioni federali sono tenute a predisporre un ambiente di lavoro effettivamente atto all'uso di entrambe le lingue. Secondo l'attuale Commissario alle lingue ufficiali, G. Fraser, alcuni indicatori di un posto di lavoro veramente bilingue sono: che i dipendenti partecipino pienamente alla vita professionale e lavorino insieme nella lingua ufficiale di loro scelta; che i capi ufficio incoraggino a parlare entrambe le lingue rivolgendosi ai dipendenti sia in inglese sia in francese, usando ora l'una ora l'altra lingua, cambiando frequentemente. L'auspicio è che s'incoraggi costantemente una cultura del lavoro che rifletta pienamente la pari dignità di entrambe le lingue ufficiali e che i dipendenti siano orgogliosi di lavorare in un ambiente bilingue, in cui tutto il personale conosce i propri diritti e doveri linguistici⁸¹.

A questo proposito, vorrei fare un passo indietro, dando brevemente conto dei problemi che la legge del 1969 aveva causato agli impiegati di uffici federali che, all'epoca, erano quasi tutti di lingua inglese. Negli anni '70 i primi Commissari alle lingue ufficiali fecero notare

⁸¹ *Recommendations of the Commissioner on Official Languages; An Overview of the Official Languages Act*, 2011: www.ocol-clo.gc.ca.

l'inesistenza di garanzie relative alla formazione linguistica degli impiegati federali, che avrebbe dovuto svolgersi a spese dello Stato. Nel giugno del 1973, il Parlamento ha adottato la *Résolution sur les Langues Officielles dans la fonction publique du Canada*, che confermava il diritto dei dipendenti di lavorare nella lingua ufficiale di loro scelta e mirava ad aumentare le competenze di lingua francese a tutti i livelli del servizio pubblico. L'articolo 8 della risoluzione prevedeva che l'insegnamento del francese ai funzionari nominati a posti bilingui fosse coperta con fondi pubblici e che fossero varati nuovi progetti per migliorare la fornitura bilingue di detti servizi. La risoluzione del 1973 garantiva comunque il mantenimento del posto di lavoro ai funzionari monolingue che non potevano o non volevano imparare l'altra lingua ufficiale: l'articolo 6, per esempio, prevedeva la soluzione del trasferimento a una posizione monolingue equivalente.⁸²

Il Governo del Canada s'impegna a garantire che anglofoni e francofoni abbiano pari opportunità di lavoro e di carriera nelle istituzioni federali secondo il principio meritocratico e deve assicurare che la forza lavoro rifletta, per quanto possibile, la composizione linguistica della popolazione canadese. Dalle statistiche e dagli ultimi rapporti pubblicati dall'ufficio del Commissario alle lingue ufficiali, si può constatare che l'attuale composizione della forza lavoro presso le istituzioni federali conferma il raggiungimento di quell'obiettivo. I dipendenti sono per circa un quarto francofoni e per circa tre quarti anglofoni. Tuttavia, ci possono essere delle eccezioni dovute alla natura e alle funzioni dell'ufficio, al pubblico cui rivolge il servizio e alla sua collocazione territoriale (artt. 39 – 40, OLA).

4.3. Il Commissario alle Lingue Ufficiali (OCOL)

⁸² *Les langues officielles dans la fonction publique: de 1973 à aujourd'hui*, di M. È. Hudon, Division des affaires juridiques et législatives, 2009, sito del Parlamento del Canada.

Gli articoli 49 – 75 dell'OLA (parte IX) definiscono il ruolo e i poteri del Commissario alle lingue ufficiali. Il Commissario ha funzioni molto ampie, che si estendono a tutti i settori in cui l'uso delle lingue è rilevante: è tenuto a porre in essere ogni azione necessaria per garantire il raggiungimento degli scopi della legge, monitorando l'attuazione delle misure positive.

Il Commissario è nominato dal Governatore Generale, previa consultazione con i capigruppo di tutti i partiti presenti in Senato e alla Camera dei Comuni. L'incarico è di durata settennale, rinnovabile e, poiché titolare di funzioni ministeriali, è incompatibile con qualsiasi altra carica.

Gli obiettivi fondamentali dell'attività del Commissario sono l'uguaglianza tra inglese e francese in Parlamento, nel Governo e nell'Amministrazione federale e lo sviluppo paritario delle due lingue ufficiali nella società e sul posto di lavoro. In particolare, egli garantisce a ogni membro della società canadese il diritto di usare indistintamente l'inglese e il francese per comunicare con le istituzioni e ricevere servizi, il diritto dei dipendenti pubblici federali di lavorare nella lingua ufficiale di propria scelta (almeno nelle aree designate come bilingui); il diritto di pari opportunità di lavoro e di carriera all'interno delle istituzioni federali a tutti i canadesi, anglofoni e francofoni.

Seguendo lo schema tracciato dall'ufficio del Commissario alle lingue ufficiali del Canada⁸³, i ruoli a lui riconducibili sono:

- 1) *Auditing role* – il Commissario compie indagini e audizioni per misurare lo stato di attuazione della legge da parte delle istituzioni federali, sia di propria iniziativa che dietro reclami dei cittadini; formula raccomandazioni;
- 2) *Liaison role* – il Commissario svolge un ruolo di collegamento tra i diversi livelli di governo (federale, provinciale e locale) e le comunità di minoranza linguistica, con il supporto degli uffici di rappresentanza comunitaria. Questo scambio permette di comprendere meglio le

⁸³ Lo schema è reperibile sul sito del *Commissioner of Official Languages*.

esigenze delle comunità di minoranza linguistica e d'individuare le misure positive più efficaci per il loro sviluppo.

3) *Monitoring role* – monitorare i programmi di azioni positive delle istituzioni amministrative e di governo durante le diverse fasi di preparazione, per garantire che lo sviluppo dei diritti linguistici sia la priorità di capi ufficio, coordinatori, amministratori;

4) *Promotion and education role* – una delle principali responsabilità del Commissario è sostenere lo sviluppo del bilinguismo nell'erogazione del servizio pubblico e nella società canadese. All'uopo, egli deve fare in modo che la popolazione canadese sia consapevole dei vantaggi del bilinguismo. Il Commissario, in tal senso, promuove la realizzazione di ricerche, studi e attività di sensibilizzazione del pubblico e partecipa a convegni e seminari per informare i canadesi sull'importanza del bilinguismo e sui loro diritti linguistici.

5) *Court intervention role* – il Commissario interviene dinanzi ai giudici, se lo ritiene opportuno, nei procedimenti riguardanti la violazione dello statuto delle lingue ufficiali. I cittadini che ritengono di essere stati lesi nei loro diritti linguistici possono adire la *Federal Court* se hanno prima presentato ricorso al Commissario, in base alle corrispondenti previsioni dell'*Act* (artt. 76 – 81).

5. La politica linguistica del Québec: premesse

Tra il 1960 e il 1970 si svolse un ampio dibattito sul degrado del francese, sia in Canada che in Québec: si constatò che il tasso di natalità dei francofoni diminuiva; i figli degli immigrati in Québec erano avviati alle scuole inglesi; i francofoni occupavano una posizione inferiore agli anglofoni nella vita economica, nonostante rappresentassero la maggioranza della popolazione nella Provincia⁸⁴. Questo spinse il

⁸⁴ *Canada. Introduccion al sistema politico y juridico*, E. Mitjans, Edicions Universitat Barcelona, 2001, p. 230.

Governo *québécois* ad intervenire per ripristinare la vitalità e l'utilità della lingua francese, incoraggiando i cittadini ad impararla, sia a scuola sia nell'ambito delle attività economiche. Altro obiettivo era quello di fornire ai cittadini francofoni del Québec uno statuto dei diritti e delle libertà, mai adottato dai Governi.

Finalmente, il 29 ottobre 1974, il Ministro della Giustizia del Québec, J. Choquette, presentò un disegno di legge all'Assemblea nazionale, approvato l'anno successivo: *Charte de droits et libertés de la personne du Québec*. La Carta definisce anzitutto i diritti umani fondamentali: diritti individuali, politici, economici e sociali. Particolarmente rilevante fu la previsione dell'articolo 10 che afferma il principio di uguaglianza e vieta le discriminazioni anche in base alla lingua e all'origine etnica o nazionale.

Altri riferimenti alla lingua si ritrovano nell'articolo 28, che stabilisce che ogni persona arrestata o fermata ha il diritto di essere prontamente informata dei motivi dell'arresto, in una lingua che comprende; l'articolo 36, inoltre, prevede che l'imputato ha il diritto di essere assistito gratuitamente da un interprete se non comprende la lingua usata in udienza.

Tra i diritti sociali riconosciuti dalla Carta, rientra quello delle minoranze di proteggere e sviluppare la propria cultura, con iniziative sia private che pubbliche, in base a quanto stabilito dalla legge (art. 43)⁸⁵. In tale contesto, fu istituita la *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse* (Commissione dei diritti umani e della gioventù) per promuovere i principi della Carta, sanzionare eventuali misure inappropriate ed effettuare indagini su presunti casi di discriminazione.

Nel febbraio 2013, la Commissione cultura ed educazione dell'Assemblea Nazionale propose alcuni emendamenti alla *Charte de droits e libertés de la personne*⁸⁶, i quali permetterebbero di rafforzare lo

⁸⁵ *Vos droits selon la Charte*, documento disponibile sul sito della Commissione dei diritti della persona e dei diritti della gioventù del Québec: <http://www.cdpcj.qc.ca>

⁸⁶ *Projet de Loi n° 14, Memoir à la Commission de la culture e de l'éducation de l'Assemblée Nationale*, febbraio 2013.

statuto della lingua e della cultura francese in Québec. La Commissione suggerisce di inserire il riferimento a tre nuovi diritti nel preambolo: quello di vivere e lavorare in francese in Québec⁸⁷; il diritto, per chiunque si stabilisca in Québec, di imparare il francese e di beneficiare di misure di accoglienza e integrazione nella società; il diritto di ricevere l'istruzione pubblica gratuita in francese.

La Commissione ha anche proposto di modificare l'articolo 43 della Carta per aumentare la protezione delle minoranze etniche e linguistiche e religiose, riconoscendogli espressamente il diritto di praticare la propria lingua, almeno all'interno della propria comunità e che questo diritto sia esteso a tutti quelli che si stabiliscono in Québec⁸⁸.

5.1. La *Charte de la langue français*.

Negli anni '60, nonostante il Governo federale si sforzasse di garantire la parità di status tra inglese e francese, il Governo del Québec decise di introdurre il monolinguisimo nella Provincia.

Dapprima, nel 1974, il Governo francofono guidato dal *Premier Bourassa* adottò il *Bill – 22*, “Legge sulla lingua di Stato”, che stabiliva una disciplina linguistica ampia, toccando tutti i settori, in particolare quelli del lavoro e degli affari commerciali; venne anche creato un organismo con il compito di promuovere programmi di “francesizzazione”. Il *Bill – 22* era ancora legato all'idea di mantenere un certo grado di bilinguismo istituzionale, mentre il passo successivo fu fatto nel 1977, con l'adozione della *Charte de la langue français* (Statuto della lingua francese) o *Bill – 101*⁸⁹.

⁸⁷ Questo diritto rientra adesso tra quelli garantiti dal *Bill – 101* ma non assurge al grado di diritto fondamentale della persona, costituzionalmente garantito.

⁸⁸ *Projet de Loi n° 14, Mémoire à la Commission de la culture e de l'éducation de l'Assemblée Nationale*, febbraio 2013, p. 46 – 49.

⁸⁹ La legge in esame è stata modificata più volte, a seguito di diverse pronunce della Corte Suprema. Qui commento la versione attualmente in vigore.

*Il francese è la lingua distintiva di un popolo per la maggior parte francofono, che gli permette di esprimere la propria identità*⁹⁰

La *Charte* è un documento costituzionale che aveva come obiettivo l'ascesa della lingua francese in tutti i settori della vita dei cittadini, principalmente quelli dell'amministrazione pubblica, dell'economia e dell'istruzione, e sul posto di lavoro. Per far questo, il Legislatore provinciale adottò una linea severa e coercitiva: dichiarò il francese unica lingua ufficiale del Québec (art. 1) e gli riconobbe un ruolo preponderante o quasi esclusivo in certi ambiti, limitando i tradizionali diritti linguistici degli anglofoni.

Gli articoli 2 – 6 elencano i diritti linguistici fondamentali dei cittadini del Québec: essere compresi e utilizzare la lingua francese quando comunicano con le autorità pubbliche provinciali o con soggetti esercenti funzioni di pubblica rilevanza.

Per quanto riguarda il Governo della Provincia e l'amministrazione della giustizia (artt. 7 – 9), la legge stabilisce che il francese è la lingua ufficiale delle leggi e delle sentenze, con alcune fondamentali eccezioni: innanzitutto, i progetti di legge devono essere redatti, stampati e pubblicati anche in inglese, così come i regolamenti e gli atti di simile natura che rientrano nella fattispecie dell'articolo 133 del BNAA del 1867; entrambe le versioni hanno la stessa efficacia giuridica. Per tutti gli altri atti, invece, in caso di conflitto tra le due versioni, prevale il testo francese. In secondo luogo ciascun individuo ha diritto di scegliere quale lingua ufficiale usare nei processi e nei procedimenti che ne derivano e non è obbligatorio che le sentenze siano pronunciate in francese; tutte le sentenze sono tradotte in inglese o in francese su semplice richiesta di parte, senza alcun costo aggiuntivo.

Una parte della legge molto dibattuta in passato è stata quella relativa alla lingua del commercio e degli affari. In origine era imposto che i segnali

⁹⁰ Parole del preambolo; da notare l'uso del termine "popolo" che sembra sottintendere la volontà di distinguersi politicamente dal resto del Canada e annuncia i futuri atteggiamenti isolazionisti dei franco – *québécois*.

pubblici, le pubblicità commerciali e i nomi delle società dovessero essere presentati unicamente in lingua francese. Queste previsioni sono state considerate dalla Corte Suprema incompatibili con la libertà di espressione e i diritti delle minoranze garantiti dalla Carta canadese dei diritti e delle libertà e dalla Carta dei diritti e delle libertà del Québec⁹¹. Attualmente, gli articoli 51 – 71 della *Charte de la langue française* prevedono, come regola generale, che le insegne e i segnali pubblicitari debbano sì, essere redatti in francese, ma è legittimo l'uso congiunto di un'altra lingua, a condizione che il francese rimanga in posizione predominante⁹² (art. 58). Il Governo e l'Assemblea Nazionale si riservano il diritto di prescrivere l'uso del solo francese, in determinate situazioni, per i segnali pubblici e le pubblicità commerciali (art. 54.1). Infatti, in alcuni casi l'uso di un'unica lingua non integra gli estremi di una violazione della libertà di espressione, ad esempio, un cartello destinato esclusivamente ad un pubblico limitato o specializzato. In altri casi non è necessario che il francese sia predominante ma solo che sia "altrettanto visibile"⁹³, come nei manifesti per la salute o la sicurezza pubblica,.

Altra parte della legge altrettanto discussa in passato è quella del capitolo VIII (artt. 72 – 88), "La lingua dell'istruzione". Come accennato in principio di paragrafo, l'obiettivo del Québec era di indurre gli immigranti (e gli stessi francofoni) a far istruire i propri figli in francese, limitando l'accesso alle scuole inglesi. Le previsioni in materia erano anche conosciute come "*Québec clause*". L'articolo 73 della *Charte* stabiliva che potevano accedere alle scuole pubbliche inglesi solo i bambini i cui genitori o fratelli maggiori avessero ricevuto

⁹¹ Le disposizioni in esame violavano anche l'articolo 18 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, come fu fatto presente dal Comitato dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite; *Canada. Introduccion al sistema politico y juridico*, E. Mitjans, Edicions Universitat Barcelona, 2001, p. 232 – 233.

⁹² Come suggerito dalla Corte Suprema nella sentenza *Ford v. Québec (Attorney General)*, 1988, 2 S.C.R. 712.

⁹³ L'articolo 59 stabilisce, infine, che non è necessario che il francese predomini nelle pubblicità trasmesse dai *social media* di lingua diversa dal francese, per comunicare messaggi di natura religiosa, politica, ideologica o umanitaria.

l'insegnamento in inglese in Québec. È evidente che una norma siffatta escludeva dall'insegnamento in inglese sia i figli degli immigrati (compresi quelli di lingua madre inglese), sia i figli dei canadesi provenienti da altre Province. Questo stato di cose fu considerato incompatibile con il principio federale della libertà di circolazione nel territorio nazionale, poi accolto nella Carta canadese dei diritti e delle libertà del 1982. Non passò molto tempo prima che la Corte Suprema del Canada dichiarasse inoperante la "clausola Québec".

Attualmente, il testo della *Charte*, dopo aver stabilito in via generale che l'insegnamento in Québec s'impartisce in francese nelle scuole materne, primarie e secondarie (art. 72), all'articolo 73 elenca i requisiti necessari per l'accesso all'istruzione pubblica in lingua inglese⁹⁴. Possono beneficiarne i bambini: (1) i cui genitori sono cittadini canadesi e hanno ricevuto la maggior parte dell'istruzione primaria in inglese in Canada; (2) figli di cittadini canadesi, se il bambino o i suoi fratelli hanno ricevuto la maggior parte dell'istruzione primaria o secondaria in inglese in Canada (principio dell'omogeneità linguistica familiare); (3) il cui padre o la cui madre abbia frequentato la scuola francese in Québec dopo il 26 agosto 1977, ma all'epoca avrebbe avuto diritto a frequentare una scuola inglese (art. 76).

Gli articoli 86 e 86.1 stabiliscono che il Governo può autorizzare, con apposito decreto, altre categorie di bambini ad accedere all'istruzione pubblica in inglese: (1) destinatari di accordi di reciprocità, conclusi tra il Governo del Québec e le altre Province; (2) figli d'individui che hanno ricevuto la maggior parte dell'istruzione elementare in inglese fuori dal Canada. Ciò a condizione che prima di stabilirsi in Québec fossero domiciliati in una Provincia o Territorio dove l'insegnamento offerto in lingua francese ai francofoni è di pari qualità a quello offerto in inglese agli anglofoni del Québec; (3) figli di cittadini che si stabiliscono in Québec e che, durante l'ultimo anno scolastico, hanno ricevuto

⁹⁴ Queste restrizioni non si applicano alle scuole (CEGEP) e università o scuole private che non ricevono sussidi governativi.

l'istruzione primaria o secondaria in inglese nella Provincia o Territorio di provenienza; (4) i fratelli e le sorelle dei bambini precedentemente indicati⁹⁵.

I genitori che vogliono registrare il proprio figlio a una scuola inglese devono compilare un'apposita domanda indirizzata al Consiglio scolastico, competente per la scuola in cui il bambino vuole registrarsi. La valutazione dell'ammissibilità delle domande è rimessa al Ministero della pubblica istruzione di concerto con il Consiglio scolastico. Tutte le decisioni sull'ammissibilità delle domande possono essere impugnate di fronte al Tribunale amministrativo competente (art. 83.4).

Da ultimo, il *Bill – 101* ha istituito l'*Office québécois de la langue français* (artt. 116 e 116.1), garante degli scopi della *Charte*. L'organo assicura che il francese sia predominante sul posto di lavoro, nelle attività economiche, nelle istituzioni e nell'istruzione. L'Ufficio ha anche il compito di aiutare i cittadini a comprendere il significato dei testi normativi e giudiziari, definendo i termini giuridici in un'ottica comparativa con le altre lingue⁹⁶. È, infine, competente a valutare la conoscenza del francese dei candidati all'iscrizione agli ordini professionali e a ricevere i reclami circa il mancato rispetto della Carta.

⁹⁵ Le regole generali di ammissibilità all'insegnamento in inglese, stabilite dagli articoli 73 e 86.1, presentano diverse eccezioni. Ad esempio, i bambini che vivono temporaneamente in Québec, bambini con difficoltà di apprendimento o che vivono una grave situazione familiare o umanitaria, possono chiedere di ricevere l'istruzione in inglese, anche se non vi sarebbero normalmente ammissibili (art. 81).

⁹⁶ Ad esempio, l'Ufficio redige e pubblica il GDT (il Grande Dizionario terminologico, disponibile gratuitamente sul sito dell'*Office*: www.oqlf.gouv.qc.ca) è una banca dati terminologica redatta dagli organi dell'Ufficio. Ciascun *record* del dizionario contiene informazioni dettagliate su un concetto specifico legato alle o implicato nelle domande d'impiego e ne indica il termine equivalente in francese e in inglese e, talvolta, anche in altre lingue.

CAPITOLO 3

IL PATRIATION ROUND E IL FALLIMENTO DEI TENTATIVI DI “RIMPATRIARE” IL QUEBEC NELLA COSTITUZIONE

1. Il rimpatrio della Costituzione canadese: premesse

Fino al 1982, la Costituzione canadese è stata rappresentata dal *British North America Act* del 1867, una legge costituzionale del Parlamento britannico, modificabile solo per iniziativa dello stesso, anche se previo consenso del Governo federale. Il termine “rimpatrio⁹⁷” definisce quell’insieme di negoziati che portarono all’adozione del *Constitution Act* e all’affermazione della piena sovranità del Canada nel processo di modifica costituzionale.

Nel 1931 un atto del Parlamento britannico, lo Statuto di Westminster, aveva concesso al Canada (e ad altre nazioni del Commonwealth) la piena indipendenza legislativa; tuttavia, neanche in quell’occasione i Governi federale e provinciali riuscirono a trovarsi d’accordo sulla formula di emendamento anzi, il Governo del Canada chiese che nello Statuto fosse introdotta una norma a conferma dello *status quo*⁹⁸, cioè che il BNAA non rientrava tra le leggi che il Canada poteva autonomamente modificare.

Nel 1949 fu approvato a Londra il *British North America (N°2) Act* che concesse al Parlamento del Canada il potere di modificare la Costituzione, limitato ad alcuni settori, senza il coinvolgimento del

⁹⁷ Il termine fu usato per la prima volta nel 1966 dal Primo Ministro L. B. Pearson durante un dibattito in Parlamento: “Abbiamo intenzione di fare tutto il possibile per [...] rimpatriare la Costituzione del Canada”, *Historical debates of the Parliament of Canada*, prima sessione, “archivio digitale della biblioteca del Parlamento del Canada.

⁹⁸ *Constitutional activity from patriation to Charlottetown (1980-1992)*, di M. Dunsmuir, Law and Government Division, 1995.

Regno Unito⁹⁹. Tuttavia, il consenso del Parlamento britannico continuava ad essere necessario per la modifica di parti assai rilevanti della Costituzione, per esempio la parte riguardante l'assetto di competenze tra Federazione e Province.

Negli anni sessanta del secolo scorso i Primi Ministri federali J. Diefenbaker e L. B. Pearson definirono la *Fulton – Favreau formula* relativa alle modifiche delle competenze provinciali. La formula di emendamento prevedeva che: (1) tutte le Province avrebbero dovuto approvare le modifiche concernenti le proprie competenze, comprese quelle sull'uso delle lingue ufficiali; (2) per le modifiche che interessavano solo una o più singole province sarebbe stato necessario solo il consenso della/e Provincia/e interessata/e; (3) gli emendamenti in materia d'istruzione avrebbero dovuto essere approvati da due terzi delle Province, rappresentative di almeno la metà della popolazione nazionale. Questa soluzione fu severamente criticata, perché la regola dell'unanimità avrebbe reso troppo difficoltoso modificare la Costituzione. Le maggiori resistenze provenivano dal Premier del Québec, J. Lesage: le sue preoccupazioni riguardavano sia la formula di emendamento che la proposta di una Carta dei diritti e delle libertà, di cui le istituzioni federali e provinciali auspicavano l'adozione. Il Québec temeva un'impennata dei poteri federali, perciò chiedeva il riconoscimento del potere di veto sulle riforme costituzionali come bilanciamento¹⁰⁰. Vedendosi rifiutare la concessione, Lesage ritirò il consenso e i negoziati fallirono¹⁰¹.

⁹⁹ I settori esclusi dalla competenza del Parlamento federale erano i poteri provinciali (artt. 92 – 95), le scuole e i diritti linguistici dei canadesi (artt. 93 – 133) e alcune previsioni relative al Parlamento federale e sua durata (art. 50). *Québec History: Patriation*, C. Bélanger, Department of History, Università di Marianopolis (sito web), 2001.

¹⁰⁰ *Canada*, T. Groppi, Il Mulino, Bologna, 2006.

¹⁰¹ *Fighting for the Fulton – Favreau formula*, 6 settembre 1964, video disponibile sul sito della CBA Canada, sezione “archivio digitale”.

2. Gli anni '80: i disaccordi provinciali sulla modificazione della Costituzione

2.1. Dalla difficile posizione del Québec alla sentenza *Re: Resolution to Amend the Constitution*

Sulla scia del nazionalismo rafforzatosi durante gli anni '60 – 70, galoppando l'onda della recente vittoria elettorale del Parti Québécois, nel 1980¹⁰², il Primo Ministro del Québec, R. Lévesque, indisse un referendum popolare: voleva ottenere che il Governo provinciale fosse mandato a negoziare una soluzione di libera associazione, su un piano di parità, tra il Québec e il resto del Canada. La proposta di “nuovo accordo” (*new deal*) consisteva in un partenariato tra eguali: l'associazione di due soggetti pienamente sovrani, basata sull'uguaglianza delle due Nazioni. L'accordo avrebbe consentito al Québec di acquisire il potere esclusivo di fare le proprie leggi, riscuotere le tasse e stabilire relazioni all'estero; allo stesso tempo, la Provincia avrebbe mantenuto relazioni economiche privilegiate con il Canada, tra cui una moneta comune. Nella proposta era altresì specificato che qualsiasi cambiamento di status politico risultante dai negoziati, sarebbe stato attuato solo con il consenso popolare, da verificarsi tramite un altro referendum¹⁰³. In sostanza, la proposta del Governo del Québec si basava sulla visione “binazionale” del Paese, ormai cara ai franco – *québécois*: il

¹⁰² *Il Canada tra riforma della Costituzione e secessione*, di T. Groppi, in *Lo sviluppo dei diritti fondamentali in Canada: tra universalità e diversità culturale*, G. Rolla (a cura di), Giuffrè, Milano, 2000, p. 21

¹⁰³ Il testo francese della proposta costituzionale: “Le Gouvernement du Québec a fait connaître sa proposition d' en arriver, avec le reste du Canada, à une nouvelle entente fondée sur le principe de l'égalité des peuples ; cette entente permettrait au Québec d'acquérir le pouvoir exclusif de faire ses lois, de percevoir ses impôts et d'établir ses relations extérieures, ce qui est la souveraineté, et, en même temps, de maintenir avec le Canada une association économique comportant l'utilisation de la même monnaie; aucun changement de statut politique résultant de ces négociations ne sera réalisé sans l'accord de la population lors d'un autre référendum ; en conséquence, accordez-vous au Gouvernement du Québec le mandat de négocier l'entente proposée entre le Québec et le Canada?”.

Québec, in quanto società distinta, chiedeva da tempo il riconoscimento di uno speciale *status* costituzionale. In quell'occasione, la Provincia francofona rivendicava nientemeno che una piena potestà su determinati settori della vita politica, sociale ed economica, per lo sviluppo delle proprie peculiarità culturali e linguistiche. In ogni caso, la proposta fu rigettata con circa il 60 % di voti contrari alla “libera associazione”¹⁰⁴.

La risposta federale non tardò: nell'estate del 1980 il Governo del Canada presentò alla Camera dei Comuni un documento intitolato “Priorità per una nuova Costituzione canadese”, un progetto di revisione costituzionale, che includeva una formula di emendamento provvisoria (da confermarsi con un successivo referendum) e un *Charter of Rights and Freedoms*. Nei primi mesi del 1981 si aprì un intenso confronto costituzionale: il Governo Trudeau faceva pressioni sul Parlamento di Ottawa per affrettare l'approvazione della risoluzione, mentre le Province di Manitoba, Newfoundland e Québec adirono le rispettive Corti d'Appello per chiedere se un'azione federale unilaterale di modifica costituzionale fosse legittima¹⁰⁵.

Nell'aprile del 1981 i Primi Ministri delle otto province dissenzienti sul progetto federale di rimpatrio, ribattezzati “The Gang of Eight”, s'incontrarono e redassero un “*Constitutional Accord: Canadian Patriation Plan*”, in cui concordavano una formula di emendamento alternativa rispetto a quella proposta dal Governo federale. Essa era preferibile, poiché riconosceva l'uguaglianza delle Province del Canada e la necessità di ottenere il consenso popolare prima di approvare qualsiasi emendamento alla Costituzione. Il Québec abbandonava la richiesta di veto in cambio di una clausola di compensazione totale (*opting out*),

¹⁰⁴ Archivio dell'Università di Marianopolis; archivio digitale della CBC Canada; archivio digitale di Radio Canada su www.archives.radio-canada.ca.

¹⁰⁵ Le Corti delle diverse Province emisero verdetti differenti: la Corte d'Appello del Manitoba sostenne la non correttezza dell'azione federale perché “Canada had not one responsible government but eleven” e per il principio del governo responsabile la Corona non può legiferare per le province canadesi, né il governo federale può chiederle di farlo. Per ampliare il discorso si veda sia la sentenza della Corte d'Appello del Manitoba sia il documento *Getting it wrong: how Canadians forgot their past and imperilled Confederation*, P. Romney, 1999, University of Toronto Press, Toronto, pp. 273 – 274.

cioè: nel caso in cui una Provincia avesse dissentito rispetto a una modifica che conferiva maggiori poteri al Parlamento federale, il Governo del Canada avrebbe provveduto a una “ragionevole compensazione” per il Governo di quella Provincia, stimando il costo necessario per l’esercizio delle funzioni trasferite nelle Province consenzienti¹⁰⁶.

Dato che il Governo federale si opponeva all’accordo, continuando a sostenere la validità del proprio progetto di modifica costituzionale, la proposta federale del 1981 fu portata all’attenzione della Corte Suprema con lo strumento del *reference*¹⁰⁷.

Le otto Province chiedevano alla Corte Suprema: (1) se le modifiche proposte alla Costituzione riguardavano i “poteri, diritti o privilegi” delle Province, le loro funzioni legislative o di governo e, se sì, in che misura; (2) se esisteva una convenzione costituzionale che obbligava il Parlamento federale ad ottenere il consenso delle Province, prima di chiedere al Parlamento l’approvazione di un emendamento alla Costituzione che tocca i loro interessi; (3) se le condizioni dell’Unione (*terms of Union*) tra le Province e il Canada potevano essere modificate, “direttamente o indirettamente”, senza il consenso del

¹⁰⁶ Testo della proposta in inglese: “In return for not insisting upon a Québec veto, Premier Levesque obtained a constitutional guarantee of total compensation for opting out: in the event that a Province dissents from an amendment conferring legislative jurisdiction on Parliament, the Government of Canada shall provide reasonable compensation to the government of that Province, taking into account the per capita costs to exercise that jurisdiction in the Provinces which have approved the amendment”. Ciò che univa il Québec alle altre Province di *common law*, in quel momento, era l’opposizione a una Carta dei diritti e delle libertà che Lévesque considerava “uno strumento per ridurre i poteri del Québec; lo stesso valeva per le altre Province anglo – canadesi, perché questo tipo di *Bill of Rights* in stile americano “è completamente estraneo alla tradizione non scritta delle istituzioni britanniche”; *Memoirs*, R. Lévesque, McClelland and Stewart, Toronto, 1986, p. 318.

¹⁰⁷ Il giudizio di *reference* è un controllo di costituzionalità astratto, svolto dalla Corte Suprema canadese su richiesta dei Governi, federale o provinciali, o dalle Camere. Tania Groppi (*Canada*, Il Mulino, Bologna, p. 137) pone l’accento sull’atipicità di questo meccanismo di controllo misto rispetto al *judicial review* statunitense e anche alla Gran Bretagna (con cui il Canada condivide la tradizione di *common law*). Infatti, negli altri ordinamenti anglo – americani, il controllo di costituzionalità è diffuso e *a posteriori* e non, come negli ordinamenti europei, astratto e *a priori*.

Governo, dell'Assemblea legislativa o della maggioranza della popolazione della Provincia espressa in un referendum.

Il giudizio di *reference* si concluse con una sentenza divenuta storica (*Re: Resolution to Amend the Constitution*, 1981, 1.SCR. 753). La Corte ritenne all'unanimità che le modifiche proposte dal Governo federale incidessero sui poteri delle Province. Per quanto riguarda la seconda questione, con una maggioranza di sette giudici su nove, la Corte affermò che il Governo federale avesse l'autorità per chiedere unilateralmente una modifica costituzionale e che nessun principio positivo del federalismo sarebbe stato violato dal Parlamento se avesse proceduto senza il consenso delle Province. Tuttavia, seppur legale, l'azione del Governo non era stata costituzionalmente corretta perché esisteva una convenzione costituzionale per cui doveva essere chiesto il consenso delle Province per modificare parti della Costituzione che toccano i loro interessi. La stessa Corte riconosceva, però, che la convenzione non impone la regola dell'unanimità, bensì il raggiungimento di un "substantial degree".

La risposta della Corte Suprema fu decisiva nella vicenda: una violazione c'era stata, di regole (non scritte) che rivestono una fondamentale importanza negli ordinamenti di *common law* come il Canada; inoltre, il Parlamento della Gran Bretagna, la cui forma di governo si basa prevalentemente su regole di carattere convenzionale, non avrebbe mai appoggiato una proposta siffatta.

2.2. Ancora il dissenso del Québec: dalla sentenza *Re: Objection by Québec* all'approvazione del *Constitution Act*

I tentativi di rimpatrio proseguirono nel 1981: alla fine dell'anno tutte le Province, tranne il Québec, aderirono a un accordo che rappresentava una combinazione tra le proposte di Trudeau e quelle delle otto Province. Lévesque non accettò l'accordo perché dalla proposta era stata eliminata la clausola di *opting out* e per questo decise di controproporre alcune

condizioni: (1) il riconoscimento della distinta società *québécois*; (2) il potere di veto per la modifica costituzionale o la clausola di ragionevole compensazione riguardante la dismissione dei poteri provinciali; (3) nel *Bill of rights* dovevano essere inserite le garanzie dell'uso del francese nelle istituzioni federali e dell'uso delle lingue di minoranza nel sistema d'istruzione (purché al Québec fosse concesso di aderire volontariamente a questa previsione, in virtù dell'inalienabilità del suo potere in materia di educazione); (4) all'Assemblea nazionale doveva essere riconosciuto il mantenimento del potere di legiferare in materie di propria competenza. Nella sostanza, quest'atteggiamento del Québec può essere letto come esercizio del potere di veto.

I Primi Ministri indirizzarono comunque il testo dell'accordo al Parlamento di Ottawa; questi lo approvò e inviò al Parlamento di Westminster per l'assenso definitivo. A quel punto il Québec, ritenendo che fosse stato violato il suo (presunto) potere di veto, si rivolse prima alla Corte di Appello¹⁰⁸ provinciale e poi alla Corte Suprema sottoponendo il seguente quesito: se esisteva una convenzione costituzionale che obbligasse il Governo federale a ottenere il consenso del Québec per l'approvazione, da parte del Parlamento del Canada, di una modifica costituzionale che pregiudicava lo stato e il ruolo del Legislatore provinciale e le sue competenze. In questo caso, il dissenso del Québec “rende l'adozione di tale delibera incostituzionale secondo le convenzioni?”¹⁰⁹.

La Corte Suprema ritenne che il Québec non aveva nessun potere di veto, in più rispetto alle altre Province e che, secondo le convenzioni costituzionali, non era necessaria l'unanimità bensì un “substantial degree”, riconfermando quanto aveva già opinato nella sentenza di *reference* del 1981.

¹⁰⁸ La Corte d'Appello del Québec trovò inconsistenti le ragioni del Québec: “at law, all the Provinces are fundamentally equal and the Attorney General of Québec had failed to establish that either the Government of Canada or the other Provinces had conventionally recognized in Québec any special power of veto over constitutional amendment not possessed by the other Provinces.”.

¹⁰⁹ *Re: Objection by Québec to a Resolution to amend the Constitution*, 1982, 2 S.C.R. 793, p. 799.

A quel punto fu chiaro che il Québec non avrebbe potuto aderire a un progetto di rimpatrio costituzionale, senza negare tutto quanto era stato fatto dal Governo Lévesque per affermare una posizione speciale della Provincia nell'ambito della Federazione.

Il 17 aprile del 1982 fu adottato il *Constitution Act* (CAct) che dava attuazione all'accordo costituzionale appena raggiunto tra i Primi Ministri federale e provinciali¹¹⁰. La controversa questione riguardante la procedura da seguire per la revisione costituzionale si scioglieva, con la decisione del Primo Ministro federale di non cercare il consenso di tutte le Province¹¹¹.

La nuova formula di emendamento (parte V, artt. 38 – 49, CAct), prevede la partecipazione di tutti i legislativi, federale e provinciali. La maggior parte delle modifiche (art. 42) può essere adottata con la formula generale dell'articolo 38: il Senato e la Camera dei Comuni devono adottare risoluzioni identiche e la modifica deve riscuotere il consenso di due terzi delle Province, rappresentative di almeno il 50 % della popolazione nazionale. All'articolo 43 è previsto che le modifiche che riguardano una o più Province, ma non tutte, devono ottenere il consenso delle sole Province interessate; infine, l'articolo 40 ripristina il meccanismo di ragionevole compensazione.

Ci sono alcune parti della Costituzione che possono essere modificate solo con voto unanime delle Province e l'approvazione delle due Camere del Parlamento (art. 41: potere esecutivo della Corona, numero dei rappresentanti provinciali nel Parlamento federale). Questa previsione è molto importante perché, tra le materie per cui è richiesta l'unanimità, rientra la composizione della Corte Suprema ed è la prima volta che questo Tribunale appare in un documento costituzionale¹¹².

¹¹⁰ *La Carta dei diritti e libertà del 1982: un difficile equilibrio fra il riconoscimento dei diritti universali e la salvaguardia delle competenze provinciali*, di E. Ceccherini, in *Lo sviluppo dei diritti fondamentali in Canada: tra universalità e diversità culturale*, G. Rolla (a cura di), Giuffrè, Milano, 2000, p.

¹¹¹ *Canada*, T. Groppi, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 37.

¹¹² La Corte Suprema del Canada, infatti, non trovò origine nella legge costituzionale del 1867. Il BNAA, all'articolo 101, attribuiva al Parlamento il potere di creare una "Corte d'Appello generale per il Canada" così come "altre corti

2.3. Gli accordi di Meech Lake e Charlottetown

Negli anni successivi si tentò più volte di rimpatriare il Québec nella Costituzione del 1982. Nel 1986 il leader del Progressive Conservative Party, B. Mulroney, Primo Ministro da ormai due anni, dichiarò di essere disponibile a negoziare il rimpatrio del Québec, come parte forte del suo programma politico. Egli presentò le cinque condizioni che il Governo federale e tutte le (nove) Province avrebbero dovuto accettare per modificare il CAct: (1) l'esplicito riconoscimento del Québec come "società distinta"; (2) il potere di veto di tutte le Province per le modifiche costituzionali; (3) maggiori poteri provinciali in materia d'immigrazione; (4) maggiori limiti al potere federale di spesa e l'ampliamento della portata del diritto al risarcimento ragionevole; (5) l'attribuzione alle Province del potere di partecipare alla nomina dei giudici Corte Suprema.

I negoziati si conclusero con la stipulazione dell'Accordo di Meech Lake, nel 1987: le Province concordarono che, per l'approvazione dei relativi emendamenti alla Costituzione, sarebbe stato necessario il consenso unanime, secondo la previsione dell'articolo 41.e del CAct, da raggiungersi entro tre anni. L'accordo fu sostenuto da maggioranza e opposizione del Québec, data la popolarità di cui godeva nell'opinione pubblica provinciale, teso ad avvicinare il Québec al resto del Canada. Anche la Corona britannica sostenne apertamente il patto.

Quando il testo dell'accordo approdò all'Assemblea Nazionale del Québec per l'autorizzazione alla ratifica da parte del Governo, il Parti

che possano consentire una migliore amministrazione delle leggi del Canada". In conformità a quell'articolo il Parlamento approvò il *Supreme Court Act* nel 1875, ma era una semplice legge ordinaria. Il *Constitution Act* del 1982 contiene due riferimenti alla Corte Suprema: l'articolo 41 elenca una serie di emendamenti alla Costituzione del Canada che richiedono il consenso unanime tra cui "the composition of the Supreme Court of Canada"; l'articolo 42 elenca gli emendamenti alla Costituzione del Canada che richiedono la procedura generale di modifica, tra cui "the Supreme Court of Canada". Gli articoli 41 e 42 includono, quindi, la Corte Suprema tra gli organi costituzionali della Federazione canadese.

Québécois si oppose, ma la risoluzione fu comunque adottata con una maggioranza di 95 voti (18 contrari)¹¹³.

Nonostante gli sforzi compiuti, nel giugno del 1990 il progetto di riforma fu abbandonato per mancanza del numero di consensi necessari: la provincia di Manitoba non era riuscita ad approvare alcuna risoluzione per vizi procedurali e l'Assemblea legislativa di Terranova decise di non procedere dato che, a quel punto, sarebbe stato impossibile raggiungere l'unanimità nei termini previsti.

Da parte dell'opinione pubblica si segnalò un netto calo del gradimento verso le modifiche costituzionali. Secondo alcuni sondaggi condotti tra il 1987 e il 1990, la causa era attribuibile al fatto che a molti, soprattutto agli anglofoni, risultava difficile accettare il riconoscimento di uno Statuto particolare del Québec. Infatti, il riconoscimento dei *québécois* come "società distinta" all'interno della Federazione, avrebbe dovuto essere accompagnato dall'inserimento in Costituzione di speciali norme interpretative, ad esempio per la divisione dei poteri tra la Federazione e le Province e nell'istruzione, che avrebbero inciso sull'intero assetto federale. Di conseguenza, vi era un pericolo di "relativizzazione" dei diritti sanciti dal *Charter*, tutelati in forma privilegiata nei confronti dei canadesi – *québécois*. Le Province erano preoccupate che l'approvazione di una tale clausola avrebbe sancito la formale istituzione di due classi di cittadini¹¹⁴.

¹¹³ *New Brunswick Broadcasting Co. v. Nova Scotia (Speaker of the House of Assembly)*, 1993, 1 S.C.R. 319; P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 3° ed. 1992, vol. 1, pp. 1 – 6 e 4 – 24.

¹¹⁴ Le Province avevano istituito appositi Comitati per lo studio di soluzioni alternative e più eque: in particolare, le Province di Manitoba e Terranova proponevano di riconoscere che il Québec è distinto dalle altre Province, sulla base della sua lingua, cultura e del sistema giuridico, ma non riguardo il suo status di Provincia. Culturalmente diverso ma istituzionalmente uguale. Il New Brunswick, oltre a proporre che l'uguaglianza delle comunità di lingua minoritaria, inglese in Québec e francese nel resto del Canada, fosse espressamente riconosciuta nella Costituzione, voleva che il Québec s'impegnasse nello sviluppo della diversità degli anglofoni ivi residenti, mentre il Governo federale avrebbe garantito la promozione del dualismo linguistico in tutte le altre Province.

Un secondo tentativo di rimpatriare il Québec nel CAct fu compiuto negli anni '90. All'inizio del decennio l'Assemblea Nazionale del Québec aveva istituito una Commissione sul futuro politico e costituzionale del Québec (settembre 1990), con il compito di esaminare e analizzare lo status politico e costituzionale del Québec e fare raccomandazioni per un prossimo potenziamento. La Commissione concluse che c'erano solo due possibili soluzioni per superare l'*impasse* costituzionale: o ottenere la sovranità o rimanere nello *status quo* del sistema federale. La Commissione raccomandava al Governo anche di promuovere un referendum popolare, per ottenere una piena legittimazione alla costruzione della futura sovranità e del nuovo Statuto politico e costituzionale.

Nel frattempo, il Parlamento e il Governo del Canada avevano istituito Commissioni *ad hoc* per studiare il testo del *Meech Lake Accord*¹¹⁵, con l'obiettivo di cercare soluzioni più adeguate alle esigenze del Québec. Nel settembre 1991, il Governo federale pubblicò una serie di proposte di emendamento costituzionale (*Shaping Canada's Future Together: Proposals*), sulla base delle quali il Ministro degli Affari Costituzionali, J. Clark, convocò il *Multilateral Meeting on the Constitution* (MMC), cui parteciparono tutti i Primi Ministri provinciali tranne quello del Québec. La MMC creò quattro diversi gruppi di lavoro che affrontarono vari temi tra cui la *amending formula*, il potere di veto provinciale, la riforma del Senato e la distribuzione delle competenze (in particolare il potere di spesa federale).

Il 7 luglio del 1992, dopo un primo fallimento dei lavori per trovare soluzioni soddisfacenti al sistema federale corrente, i Primi Ministri raggiunsero un accordo con cui convennero, tra gli altri punti, la specificità della società del Québec, il veto provinciale per tutte le future riforme costituzionali (tranne la creazione di nuove Province) e il rafforzamento della competenza legislativa delle Province.

¹¹⁵ Si ricordino la *Special Commission* presieduta da Jean Charest, istituita dalla Camera dei Comuni, e altre due Commissioni, una governativa, la *Spicer Commission* e una congiunta di Camera e Senato, il *Beaudoin-Edwards Committee*.

Il Primo Ministro del Québec Bourassa, a quel punto, si risolse per entrare nelle contrattazioni e, dopo nuovi confronti, fu firmato il *Charlottetown Accord*. I *Premiers* decisero, anche in questa occasione, di applicare la regola dell'unanimità e che avrebbero dovuto svolgersi referendum in tutte le Province per ottenere il consenso al rinnovo della Costituzione sulla base degli accordi appena raggiunti. L'insolita richiesta di procedere al referendum era derivata dall'insoddisfazione, soprattutto del Québec, per gli esiti delle precedenti negoziazioni di Meech Lake, per cui si preferì avere un'opinione chiara del popolo, soprattutto sul riconoscimento della "diversità" o "specificità" *québécois*¹¹⁶.

Le speranze di modifica della Costituzione e di rimpatrio furono deluse per l'ennesima volta quando in sei delle dieci Province, tra cui il Québec, l'accordo fu bocciato.

Si consideri che la maggioranza della popolazione che respinse le proposte di Charlottetown non fu così netta: i voti contrari provennero da poco più del 50 % degli elettori canadesi e del 55 % di quelli del Québec. La *CBC Television*, nel commentare gli eventi di quei giorni, sostenne che la popolazione aveva voluto "rimproverare" i *leaders* politici per aver svolto tutte le contrattazioni a porte chiuse, consultandola solo a intese raggiunte. Infatti, la domanda posta agli elettori era un *out – out*: o cambiare la Costituzione, secondo quanto stabilito nell'accordo, o lasciarla così com'era.

Nelle elezioni federali del 25 ottobre 1993, il Progressive Conservative Party, che aveva guidato i negoziati, dopo nove anni di amministrazione si ridusse a due soli seggi nella Camera dei Comuni, lasciando la guida del Governo al partito liberale di Jean Chretien.

In quelle elezioni emerse anche il favore per nuovi nazionalisti del Bloc Québécois, che divennero l'opposizione ufficiale al nuovo Governo con 54 seggi su 75.

¹¹⁶ A dirla tutta, si svolsero due referendum: uno in tutto il Canada (Québec compreso) secondo le norme federali, un altro si svolse solo in Québec secondo le norme provinciali.

3. Anni '90: la secessione sfiorata; *Re: Secession Québec*

Nel 1994 il Parti Québécois, guidato da J. Parizeau, vinse le elezioni provinciali e annunciò l'ennesimo referendum per chiedere al popolo della Provincia se fosse d'accordo ad uscire dalla Federazione. Con il referendum, che si svolse il 30 ottobre 1995, il Governo del Québec annunciava il tentativo di proporre alla Federazione una nuova associazione economica e politica, su basi di uguaglianza tra "le due nazioni", esigendo il riconoscimento di una posizione distinta e privilegiata¹¹⁷.

L'indipendenza del Québec fu rigettata con una maggioranza molto risicata: il 50,58 % contro il 49,42 % dei voti favorevoli¹¹⁸. A quel punto, per evitare un futuro pericolo di secessione unilaterale, il Premier federale J. Chrétien giocò d'anticipo: il *Cabinet* si rivolse alla Corte Suprema ponendole i seguenti tre quesiti specifici: (1) se in base alla Costituzione il Québec poteva procedere alla secessione unilaterale dal Canada; (2) se il diritto internazionale dava agli organi legislativi e di governo del Québec il diritto di portare a termine la secessione unilaterale e se, a questo riguardo, esistesse un diritto all'autodeterminazione in virtù delle leggi internazionali che darebbe al Québec il diritto di procedervi; (3) quale diritto prevalesse in caso di

¹¹⁷ La domanda era: "*Acceptez-vous que le Québec devienne souverain, après avoir offert formellement au Canada un nouveau partenariat économique et politique, dans le cadre du projet de loi sur l'avenir du Québec et de l'entente signée le 12 juin 1995?*". L'accordo del 1995 cui si fa riferimento nel quesito referendario, conosciuto come "Accordo trilaterale sulla sovranità", era un patto concluso tra i tre principali esponenti del nazionalismo *québécois*: J. Parizeau (PQ), L. Bouchard (BQ), leader dell'opposizione alla Camera dei Comuni, e M. Dumont, leader del partito Action démocratique du Québec. I tre politici avevano concordato un piano d'azione costituzionale per far sì che "il popolo del Québec diventasse padrone del proprio destino"; in caso di vittoria dei "SI" al referendum, l'Assemblea nazionale sarebbe stata autorizzata a proclamare l'indipendenza del Québec e il Governo provinciale a proporre alla Federazione un nuovo partenariato politico ed economico. In particolare si auspicava alla determinazione di un'unione doganale che avrebbe garantito la libera circolazione di merci e persone e una politica monetaria condivisa.

¹¹⁸ Sito della CBA Canada, sezione "archivio digitale".

conflitto tra quello canadese e quello internazionale sul diritto di effettuare una secessione unilaterale dal Canada¹¹⁹.

La Corte, dopo aver ricordato che “La Costituzione è più di un semplice testo scritto”, ha stabilito che il Québec non poteva, nonostante una chiara maggioranza popolare, invocare il diritto all’autodeterminazione per dettare le condizioni di una secessione alle altre parti della Federazione: il voto democraticamente espresso, anche se da una chiara maggioranza, non avrebbe di per sé effetti (legali), a meno di violare “i principi del federalismo e della *rule of law*”¹²⁰, il diritto delle minoranze, o il funzionamento della democrazia nelle altre Province e nel Canada intero”¹²¹.

In altre parole, la Corte affermò che la secessione unilaterale di una Provincia non era possibile alla luce del quadro legislativo esistente e che l’indipendenza avrebbe potuto essere dichiarata solo seguendo la procedura di modifica costituzionale stabilita dal CAct del 1982 (anche se non era specificato quale delle procedura dovesse essere utilizzata). In ogni caso, la secessione avrebbe potuto essere effettuata solo previa negoziazione con le altre province della Federazione. Si legge, infatti, nella sentenza che l’espressione di una maggioranza chiara, favorevole alla secessione, non può essere ignorata: non ci sono fondamenti legali che accorderebbero alle Province e al Governo federale la facoltà di respingere il diritto alla secessione del Québec. Essi dovranno instaurare delle negoziazioni che mirino a “reimpostare i vari diritti e obblighi” tra i

¹¹⁹ *Re: Secession of Québec*, 1998, 2 S.C.R. 217.

¹²⁰ La *rule of law* è uno dei principi fondamentali e immodificabili su cui si fonda la Costituzione del Canada (intesa come Costituzione sostanziale), insieme a federalismo, democrazia e rispetto delle minoranze, secondo la giurisprudenza della Corte Suprema – *Canada*, T. Groppi, Il Mulino, Bologna, p. 93. In parole semplici, *rule of law* è sinonimo di principio di legalità, il che significa che: ognuno è soggetto alla legge; nessuno è al di sopra della legge, comprese le istituzioni legislative e di governo, federali e provinciali; nessuno può essere punito se non in forza della legge. Ciò implica anche il principio d’imparzialità della legge, per cui tutti sono uguali di fronte ad essa. Nessun potere può essere esercitato se non in forza di norme costituzionali, leggi del Parlamento federale e delle Assemblee legislative provinciali. I tribunali vigilano affinché le istituzioni legislative non si pongano al di sopra della legge dai tribunali – *Regno Unito*, A. Torre, Il Mulino, Bologna, 2005; *The rule of law and the courts*, su www.parl.gc.ca.

¹²¹ *Re: Secession of Québec*, 1998, 2 S.C.R. 217, p. 220.

due popoli maggiori, la popolazione del Québec e quella del resto del Canada¹²². Da ultimo, la Corte specifica che il contenuto dei negoziati avrebbe carattere politico, perciò non sarebbe giustiziabile dai tribunali.

Anche se non rientrava tra i quesiti a lei indirizzati, la Corte volle pronunciarsi sulla questione della legittimità di un'eventuale secessione di fatto, per esempio nel caso in cui le negoziazioni dovessero fallire. La secessione di fatto sarebbe comunque illegittima ma, nel caso in cui il Governo provvisorio raggiungesse un effettivo controllo del territorio e ottenesse il riconoscimento da parte della Comunità internazionale, il Governo canadese dovrebbe riconoscerne il successo in virtù del principio di effettività¹²³.

4. La posizione del Québec nell'ambito della Federazione canadese

Fin dalle origini della Federazione canadese, il Québec ha chiesto il riconoscimento della propria specificità. Fu proprio il Québec a insistere per adottare uno schema federale di poteri, perché gli avrebbe permesso di sviluppare l'identità collettiva propria della società di origine francese¹²⁴. Il federalismo avrebbe permesso alle Province di trarre vantaggio dalla dismissione di determinate materie in favore della Federazione, ma anche di mantenere una piena sovranità in settori in cui tradizionalmente si esprime l'identità di un popolo, in particolare i diritti linguistici e l'istruzione. Anche alcuni politici anglofoni, al tempo della

¹²² *Re: Secession of Québec*, 1998, 2 S.C.R. 217, p. 220 – 222.

¹²³ *La Corte Suprema di fronte alla patriation della Costituzione*, di F. Rosa, in *L'apporto della Corte Suprema alla determinazione dei caratteri dell'ordinamento costituzionale canadese*, G. Rolla (a cura di), Giuffrè, Milano 2008.

¹²⁴ In realtà l'appoggio del Québec al federalismo è discusso. Probabilmente la Provincia francofona prese atto di una situazione d'ingovernabilità dell'Unione del Canada e mancanza di una vera democrazia (*responsible government*), per il potere delle élites dirigenti, tra cui il clero. Per un approfondimento si veda *L'ordinamento costituzionale del Canada*, G. Rolla (a cura di), Giappichelli, Torino, 1997, pp. 70 – 77; *Québec and the Confederation project (1864 – 1867)*, C. Bélanger, Department of History, Università di Marianopolis (sito web), 2004.

redazione del progetto di Federazione, riconobbero che la creazione di uno stato unitario sarebbe stata inaccettabile per i franco – canadesi; l’unione legislativa era inadatta alla loro posizione di minoranza, e avrebbe finito con l’assorbire l’identità francofona in quella della maggioranza¹²⁵, annientandola.

Mentre la concezione dualistica dell’Unione era contestata dagli anglofoni, la visione della Confederazione come patto costituzionale tra i due popoli fondatori era l’idea politica di base del Québec, che esprimeva il desiderio dei francofoni di “associarsi” al resto del Canada come nazione paritaria. Il carattere speciale della società del Québec fu consacrato in diversi articoli del BNAA del 1867¹²⁶; tuttavia, prevalse l’idea dell’uguaglianza costituzionale del Québec alle altre Province. Nessuna proclamazione di una distinzione della società *québécois*, in termini di “popolo” giuridicamente inteso; nessuna dichiarazione di un sistema asimmetrico, in cui i soggetti costituzionali sono diversi ed esercitano distinte competenze¹²⁷. Probabilmente, la maggior parte del mondo anglofono non era preparata, o non voleva intraprendere la via delle riforme costituzionali. È stata proprio questa incapacità di riconoscere pienamente la posizione particolare del Québec e di plasmare la Costituzione di conseguenza, che ha alimentato il nazionalismo in Québec e ha portato alla vittoria del Parti Québécois prima e del Bloc Québécois poi.

Nel periodo successivo alla seconda guerra mondiale, con l’aumento della tendenza alla centralizzazione, il Québec si distinse sempre di più nei rapporti interistituzionali. Per esempio, negli anni ‘50 divenne l’unica Provincia a rifiutare le sovvenzioni federali alle università e riscuoteva direttamente l’imposta sul reddito, mentre le altre ricevevano fondi dal

¹²⁵ *Québec’s political and constitutional status: an overview*, Governo del Québec, Ministero per gli Affari Intergovernativi (a cura di), 1999, p. 12.

¹²⁶ Per esempio, alla Camera dei Comuni il Québec poteva contare su un numero fisso di seggi (65), in questo modo avrebbe avuto la certezza di mantenere un certo peso politico nella Confederazione. Ancora, il Québec è stata l’unica Provincia per la quale sono state espressamente previste norme a tutela della lingua (art. 133).

¹²⁷ *L’ordinamento costituzionale del Canada*, G. Rolla (a cura di), Giappichelli, Torino, 1997, p. 75.

Governo federale. Durante la Rivoluzione Tranquilla e nel periodo successivo, i franco – canadesi, sempre più concentrati in Québec, si sentivano in grado di raggiungere l’emancipazione e costruire la propria nazione e insistevano affinché la Federazione e le altre Province gli riconoscessero uno status costituzionale speciale. Negli anni ’60 si avvalse dell’*opting out*, rifiutando di partecipare a una serie di programmi federali in vari settori (pensioni, aiuti alle famiglie, ecc ...); si levavano richieste di maggiori poteri in materia d’immigrazione così come di riforma del Senato e della Corte Suprema. Inoltre, la determinazione del Québec di affermarsi come entità giuridicamente distinta dal resto del Canada era evidente a livello internazionale, con lo sviluppo di una rete di delegazioni straniere e di una politica d’iniziativa internazionali, promosse da P. G. Lajoie, Ministro della Pubblica Istruzione nel Governo Lesage¹²⁸. Nel complesso, in quel decennio il Québec ha di fatto considerevolmente ampliato lo status particolare che gli era stato riconosciuto nel 1867. In altre parole, mentre la generalità degli anglo – canadesi sostiene un aumento del perimetro di attività del Governo federale, i franco – canadesi combattono questa tendenza, autoescludendosi dalle misure di centralizzazione; questa è stata la linea di sviluppo del federalismo canadese negli ultimi quarant’anni (v. § 5.2.2.).

Riassumendo, le due richieste principali del Québec erano: il riconoscimento della Provincia come espressione politica della cultura e del popolo francese; il rafforzamento del suo Governo, con l’attribuzione

¹²⁸ In un suo discorso del 1965 a Montreal, Lajoie spiegava i motivi della linea politica del Governo come segue: “Il Québec non è sovrano in tutti i campi: è membro di una Federazione. Tuttavia, dal punto di vista politico, esso forma uno Stato. Possiede tutti gli attributi di uno Stato, vale a dire il territorio, la popolazione e un governo autonomo. Inoltre, è l’espressione politica di un popolo, che è distinto in molti modi dalle comunità che abitano il nord – America inglese. Il Québec ha la propria missione in questo continente. Il Canada francofono è la più grande comunità di lingua francese fuori dalla Francia e appartiene a un universo culturale centrato in Europa, non in nord – America. Di conseguenza, il Québec è più di un semplice Stato federato tra gli altri. È lo strumento politico di un gruppo culturale distinto, unico nel nord – America”; *Québec’s political and constitutional status: an overview*, Governo del Québec, Ministero per gli Affari Intergovernativi (a cura di), 1999, pp. 15 – 16.

di responsabilità specifiche che le altre Province tendevano a devolvere al Governo federale. Nel 1976, la questione della posizione costituzionale del Québec è arrivata a una svolta, con l'avvento al potere del Governo Lévesque. Il Primo Ministro propose una riforma che avrebbe permesso di costituire una libera associazione tra Québec e Canada al di fuori del quadro federale, sulla base dell'eguale sovranità delle due nazioni. Trudeau, allora Primo Ministro del Canada, promise solennemente di rinnovare il federalismo canadese se i "NO" avessero vinto. Commentando la sconfitta (per un pugno di voti), Lévesque osservò che i quebecchesi potevano decidere di rimanere nella Federazione canadese, così come potevano decidere democraticamente di uscirne, se ritenevano che quel sistema non soddisfacesse più le loro aspirazioni e i loro bisogni. "Questo diritto di controllare direttamente il proprio destino nazionale è il diritto più fondamentale che la collettività del Québec possiede"¹²⁹.

Nell'ambito delle discussioni concernenti la *patriation*, sembrava che la questione dello status costituzionale del Québec fosse una priorità, ma la Costituzione del 1982 non è riuscita a dare una risposta chiara alle proposte fatte dal Québec nei vent'anni precedenti. Si pensi al rifiuto di riconoscere il diritto di veto per le modifiche costituzionali e anche di non procedere a un maggior decentramento. Il carattere distintivo del Québec è stato palesemente negato, almeno in termini giuridici. Allora si capisce il motivo per cui la Provincia francofona non ha firmato la Costituzione. L'adozione della legge costituzionale del 1982 conferma il rigetto, da parte del Governo federale, dell'idea di due popoli fondatori e dell'idea di un'identità nazionale dei *québécois*, sostituendola con "uno Stato, una nazione"¹³⁰.

Gli ultimi tentativi di incorporare nella Costituzione elementi di statuto speciale sono stati fatti con gli accordi di Meech Lake (1987) e di

¹²⁹ *Québec's political and constitutional status: an overview*, Governo del Québec, Ministero per gli Affari Intergovernativi (a cura di), 1999, pp. 19.

¹³⁰ *Québec and the Confederation project (1864 – 1867)*, C. Bélanger, Department of History, Università di Marianopolis (sito web), 2004.

Charlottetown (1992), ma sono entrambi falliti miseramente, portando a richieste più radicali. Da un punto di vista costituzionale, il Québec è stato condannato a rimanere nello *status quo*, determinando una recrudescenza del nazionalismo. Il popolo del Québec fu molto vicino a sostenere l'indipendenza nel referendum del 1995. Inoltre, l'atteggiamento dei centralisti come Trudeau, che sostengono la visione dell'unico Canada, ha determinato una crescente polarizzazione tra separatisti e federalisti¹³¹.

Nel dicembre 1995, la Camera dei Comuni ha adottato una risoluzione in cui riconosce che "il Québec è una società distinta in Canada", invitando il Legislativo e l'Esecutivo a prendere atto della distinzione e comportarsi di conseguenza. Nessun riferimento, però, alla specialità istituzionale. Il Governo federale non ha fatto altro che riproporre l'idea di federalismo simmetrico.

4.1. Riepilogo

La presenza di due comunità nazionali distinte è una caratteristica innegabile del continente canadese. Per il Canada francese, la Confederazione, nel 1867, avrebbe dovuto garantire il rispetto e lo sviluppo di questa dualità¹³². Nel corso del tempo, le richieste di uguaglianza sono state formulate dai francofoni, alla luce della loro esperienza all'interno del sistema federale: il Québec considerava l'autonomia come momento essenziale per lo sviluppo di una nazione franco – canadese nell'ambito della nuova entità federale. Durante il 1960, la Rivoluzione Tranquilla ha cercato di ridefinire lo status costituzionale del Québec, in modo da raggiungere un'effettiva parità tra le due principali comunità canadesi.

¹³¹ *Québec and the Confederation project (1864 – 1867)*, C. Bélanger, Department of History, Università di Marianopolis (sito web), 2004.

¹³² *Diritti individuali v. diritti comunitari*, di E. Ceccherini, in *Lo sviluppo dei diritti fondamentali in Canada: tra universalità e diversità culturale*, G. Rolla (a cura di), Giuffrè, Milano, 2000, p.

Tutti i tentativi di rinnovare il federalismo, nel corso degli ultimi trent'anni, si sono terminati con un rifiuto delle proposte del Québec, basate sullo status specifico. Nel 1982 la Costituzione del 1867 è stata modificata in modo sostanziale, senza il consenso del Québec. Gli sforzi di rimediare all'assenza del Québec nella nuova Costituzione sono falliti per il rifiuto del resto del Canada di riconoscerne la specificità. La ricerca dell'uguaglianza del popolo del Québec rispetto a "quello canadese" è ancora un problema importante.

Il Québec sostiene una visione del federalismo diversa da quella del resto del Canada, che lo conduce a scontrarsi con la Federazione: la nozione di "società distinta" significa "insieme d'individui che si riconoscono in una data cultura, origine etnica e lingua". La Costituzione è un patto tra stati, preesistenti rispetto al *Dominion*, che decidono di rinunciare a parte della loro sovranità per trasferirla alla Federazione. Le Province sono pienamente sovrane e ogni attacco alla loro sovranità sarebbe una violazione del patto federale. Così come ha acconsentito in origine, il Québec (come tutte le altre Province) può in ogni momento ripristinare la propria potestà nelle materie dismesse a favore della Federazione. La Provincia francofona ritiene che la formula di federalismo più consona alle esigenze canadesi sia quella asimmetrica, così che l'identità delle diverse comunità possa svilupparsi in relazione alle esigenze di ciascuna. Su tutti questi punti, il resto del Canada dissente fortemente e, in sede di negoziazione, ha proposto soluzioni di uguaglianza di status costituzionale e di poteri.

5. La Costituzione canadese

5.1. L'importanza delle convenzioni costituzionali

La soluzione federale accolta nel BNAA del 1867 è tradizionalmente considerata un grosso e ben riuscito compromesso politico tra i due popoli fondatori del Canada, divisi per secoli da motivi linguistici, culturali e religiosi¹³³. I Costituenti non poterono ignorare l'evidente diversità francofona, in un Paese sempre più culturalmente e giuridicamente vicino alle tradizioni britanniche, che gli stessi costituenti avevano voluto assimilare, nei principi fondamentali all'ordinamento della madrepatria inglese.

In particolare, si noti che la Costituzione canadese non si esaurisce nei testi scritti: come in altri ordinamenti di *common law* (ma lo stesso può dirsi degli stati costituzionali e democratici in generale) la Costituzione vive, si sviluppa nella realtà dei concreti rapporti sociali, economici e istituzionali, di natura sia pubblica che privata; sarebbe un'illusione pensare di poter ricavare i principi fondamentali dei moderni ordinamenti costituzionali solo dalla lettura del testo formale. La rigidità delle Costituzioni scritte, contrapposta all'elasticità di quelle non scritte, non può essere inteso rigorosamente: il fatto che le Costituzioni scritte prevedano formule di emendamento del testo, diversamente da quelle *unwritten*, non garantisce che le prime siano più solide e durature delle seconde. Spesso è proprio nel radicamento di certi valori e principi nella società che si ritrova la maggior garanzia della loro immutabilità: valori percepiti come fondamentali e continuamente messi in pratica dai cittadini, principi reiteratamente affermati e applicati dai tribunali o dai legislatori.

Per ricostruire il patrimonio dei valori giuridici fondamentali di un Ordinamento, un importante contributo proviene dalla giurisprudenza come *constituional mediator*¹³⁴, soprattutto laddove la Costituzione,

¹³³ Per un discorso più ampio su questo punto si veda *Minoranza anglofona in Québec e minoranze francofone del Rest of Canada*, di V. Piergigli, in *Amministrare* 1 – 2, 2002, p. 230; *I diritti linguistici nella giurisprudenza della Corte Suprema*, di V. Piergigli, in *L'apporto della Corte Suprema alla determinazione dei caratteri dell'ordinamento costituzionale canadese*, G. Rolla (a cura di), Giuffrè, Milano, 2008.

¹³⁴ *I principi immutabili nella Carta canadese dei diritti e delle libertà*, di G. D'Ignazio, in *L'apporto della Corte Suprema alla determinazione dei caratteri*

come in Canada, è composta da un insieme di principi *written and unwritten*. In particolare, i giudici costituzionali si premurano di stabilire le norme di comportamento dei soggetti istituzionali, sia nei confronti gli uni degli altri che del popolo, risolvendo in molti casi crisi nazionali (si pensi alle vicende canadesi relative alla legittimità dell'azione federale unilaterale per la modifica della Costituzione e ai giudizi sulla secessione del Québec, v. §§ 2.1. – 2.2.).

Nell'ordinamento del Canada rivestono eccezionale importanza le *conventions of the Constitution*, cioè quell'insieme di regole costituzionali non scritte, affermatesi in via di prassi, da cui dipende l'operatività dei rapporti interistituzionali. Le convenzioni costituzionali in Canada sono molto importanti per il funzionamento della forma di governo e per la ricerca del consenso tra i due livelli di giurisdizione, federale e provinciale (*intergovernmental relations*); la loro individuazione ha permesso di colmare ampie lacune di previsioni in materia. Le vicende relative alla *patriation* sono l'esempio manifesto dell'importanza delle relazioni intergovernative in Canada e della loro natura convenzionale.

Le convenzioni costituzionali rappresentano un argomento complesso: innanzitutto non godono di una definizione generalmente accettata, esse sono regole politiche a carattere obbligatorio, reiterate nel tempo fino a raggiungere un grado di vincolatività tacitamente accettato da tutti gli attori della scena politica. Inoltre, devono essere giustificate in rapporto al sistema costituzionale di riferimento¹³⁵, cioè è necessario che trovino la propria ragion d'essere nel funzionamento complessivo del sistema federale. In secondo luogo, la complessità è data dalla mancanza di carattere giuridico: l'assenza di positivizzazione indicherebbe l'impossibilità per le corti di giustiziare i comportamenti che violano la

dell'ordinamento costituzionale canadese, G. Rolla (a cura di), Giuffrè, Milano, 2008, p. 180.

¹³⁵ *Le fonti del diritto costituzionale canadese*, in *L'ordinamento costituzionale del Canada*, J. Frémont, A. Lajoie e altri, Giappichelli, Milano, 1997, p. 36 – 38.

norma convenzionale¹³⁶. In ogni caso, questo non ha impedito alla Corte di prendere in considerazione l'esistenza (o meno) di certe convenzioni e giudicarne la portata, senza mai arrivare al punto di sanzionarne il mancato rispetto¹³⁷. Questo significa che i giudici svolgono un ruolo importante per l'evoluzione delle convenzioni costituzionali (e quindi del diritto costituzionale, di cui le convenzioni sono fonte indiscussa).

In conclusione, si evince che la riduzione del divario culturale e linguistico e la difesa delle peculiarità delle minoranze, soprattutto di quella francofona, in un Paese in cui la popolazione è per la maggior parte di tradizione britannica, sono state possibili attraverso un costante processo orientato dalla Corte Suprema del Canada, che ha mediato di volta in volta tra le diverse e contrapposte esigenze di conservazione linguistica e giuridica delle due comunità.

5.2. La forma di stato federale: osservazioni introduttive

La presa di coscienza della propria identità da parte dei francofoni, da un lato, ha rafforzato le spinte centrifughe e separatiste del Québec, dall'altro, ha abbassato i livelli di tolleranza e alimentato tentazioni di omologazione culturale e politica nel resto del Paese. Dato che il Canada è caratterizzato dalla presenza di due gruppi linguistici, egualmente significativi per determinare l'identità nazionale, ha introdotto soluzioni

¹³⁶ La Corte Suprema, nel giudizio *Re: renvoi relatif à la modification du Canada*, (1981, 1 R.C.S 793, p. 882), aveva stabilito che le convenzioni sarebbero giustiziabili solo se si trasformassero in regole giuridiche, costituzionali o legislative; per approfondire il discorso si veda *La Corte Suprema di fronte alla patriation della Costituzione*, di F. Rosa, in *L'apporto della Corte Suprema alla determinazione dei caratteri dell'ordinamento costituzionale canadese*, G. Rolla (a cura di), Giuffrè, Milano, 2008, p. 65, nota (29).

¹³⁷ Nel giudizio *Re: renvoi relatif à la modification du Canada* (1981, 1 R.C.S 793), la Corte Suprema ha espressamente riconosciuto l'esistenza di una convenzione costituzionale in base alla quale le modifiche costituzionali possono entrare in vigore solo se sia stato fatto quanto possibile per trovare un consenso sostanziale tra le Province e la Federazione, anche se non è necessaria l'unanimità di consensi. Nella stessa sentenza la Corte ha riaffermato di non poter comunque sanzionare la violazione della convenzione costituzionale (v. § 2.2.).

organizzative che puntano allo sviluppo del *self – government* e all'autonomia istituzionale¹³⁸, pur sempre nell'ambito dell'unico stato federale¹³⁹.

Lo stato federale canadese è formato da dieci Province e tre Territori. Per ragioni legate alla sua storia, il Canada è una monarchia costituzionale: il capo di Stato, il sovrano britannico, è rappresentato nel governo canadese dal Governatore Generale, nominato su indicazione del Primo Ministro, che esercita le funzioni elencate dalla Costituzione (tra cui firmare le leggi). Tuttavia, attualmente la Regina ha incarichi perlopiù protocollari e il Governatore Generale interviene solo in momenti di crisi nazionale, che sono alquanto rari.

Il Canada attua una forma di governo parlamentare (o *responsible government*), con un Primo Ministro scelto dal popolo, leader del partito o della coalizione che vince le elezioni. Il potere legislativo spetta congiuntamente alle due Camere: il Senato (o Camera Alta), i cui membri sono nominati a vita dal Governatore Generale su consiglio del Primo Ministro; la Camera dei Comuni (o Camera Bassa), i cui membri sono eletti per cinque anni a suffragio universale. Le regole del procedimento legislativo prescrivono che le leggi siano approvate da entrambe le Camere e sottoscritte dal Governatore Generale. Il bicameralismo è quasi paritario: il Senato ha ufficialmente poteri molto simili a quelli della Camera dei Comuni ma, in pratica, il vero centro del potere è la Camera dei Comuni.

Il sistema giudiziario canadese deriva dal diritto comune inglese, tranne che in Québec, dove il diritto civile provinciale si basa sul modello del codice napoleonico (v. cap. 2, § 1.1.). A livello federale, la più alta

¹³⁸ *La tutela costituzionale delle identità culturali*, di G. Rolla, in *Lo sviluppo dei diritti fondamentali in Canada: tra universalità e diversità culturale*, G. Rolla (a cura di), Giuffrè, Milano, 2000, pp. 121 – 123.

¹³⁹ Nel linguaggio corrente, il termine “Federazione” tende a indicare l'unione politica di diversi stati, che si associano in un unico Stato, preservando due livelli di governo. Il termine “Confederazione”, invece, indica l'unione politica di stati indipendenti, che delegano convenzionalmente alcuni poteri di governo a un'autorità centrale. Faccio tale precisazione perché il Canada, pur essendo formalmente uno stato federale, è normalmente indicato come “Canadian Confederation”.

autorità giudiziaria per tutte le questioni civili, penali e costituzionali, è la Corte Suprema; questo tribunale è composto da un presidente (*Chief Justice*) e altri otto giudici, tre dei quali, per espressa previsione dell'articolo 6 del *Supreme Court Act* del 1875, devono provenire dal Québec; gli altri cinque giudici, per convenzione costituzionale, provengono in numero fisso dalle altre Province (tre dall'Ontario, due dalle Province dell'Ovest e uno dalle Province atlantiche).

In ciascuna delle dieci Province il sovrano britannico è rappresentato da un Lieutenant Governor, nominato dal Governatore Generale su consiglio del Primo Ministro; il Premier è responsabile dinanzi all'Assemblea legislativa provinciale, generalmente monocamerale¹⁴⁰. Similmente avviene nei Territori: lo Yukon e i Territori del Nord Ovest sono governati da Commissari nominati dal Governo federale. Nei Territori del Nord Ovest, il Commissario è assistito da un'Assemblea legislativa, nello Yukon, da un Consiglio esecutivo e un Parlamento elettivo; il Nunavut, creato nell'aprile 1999, è governato da un'Assemblea legislativa e un Premier eletto a suffragio universale.

In linea di principio, quindi, tutte le entità federate del Canada hanno autonomia di governo: ognuna di esse ha propri organi (Primo Ministro, Cabinet, Parlamento) e leggi proprie, così come distinti sistemi di amministrazione. Secondo il BNAA del 1867, alcune aree di competenza appartengono al Governo federale (art. 91), mentre altre sono di esclusiva competenza dei Governi provinciali (art. 92); altre ancora sono condivise dai due livelli di governo. I tre territori possono per certi aspetti essere paragonati alle Province, ma non hanno ufficialmente questo status; dal punto di vista legislativo, godono di meno sovranità, dovendo dar conto direttamente al Parlamento canadese. Secondo i rispettivi atti costitutivi federali, i documenti normativi che i Territori possono adottare, sono “ordinanze”, non “leggi”, e devono essere prima approvate

¹⁴⁰ Similmente avviene nei Territori: lo Yukon e i Territori del Nord Ovest sono governati da Commissari nominati dal Governo federale. Nei Territori del Nord Ovest, il Commissario è assistito da un'Assemblea legislativa, nello Yukon, da un Consiglio esecutivo e un Parlamento elettivo; il Nunavut, creato nell'aprile 1999, è governato da un'Assemblea legislativa e un Premier eletto a suffragio universale.

dall'Assemblea territoriale e poi trasmesse alle due Camere federali, anche se nella pratica queste non hanno mai annullato nessuna ordinanza territoriale ricevuta.

5.2.1. La divisione delle competenze tra Federazione e Province

Normalmente, i sistemi federali sono attuati per garantire alle entità subnazionali, comunque denominate, la conservazione dei loro caratteri peculiari¹⁴¹. In Canada, vi sono due ordini di norme che adempiono a tale compito: quelle relative al Senato, la Camera rappresentativa delle Province nella politica federale, e gli elenchi di *enumerated powers*. Per quanto riguarda il primo punto, il Senato canadese non riesce effettivamente a portare all'attenzione dell'Aula gli interessi regionali. Da un lato, i suoi membri, anziché essere eletti, sono designati unicamente dal Governo centrale; le indicazioni del Primo Ministro sono praticamente vincolanti e questa Camera è usata dal Governo per premiare i suoi fedelissimi¹⁴², verificandosi, spesso, delle vere e proprie “infortate”. D'altro lato, lo sviluppo della politica canadese è fortemente legato alla disciplina di partito e difficilmente i membri del Parlamento, soprattutto i Senatori, avranno sufficienti margini di manovra per la cura degli interessi provinciali¹⁴³. Il Senato canadese è quindi bloccato e poco espressivo delle esigenze provinciali.

Riguardo al secondo punto, gli articoli 91 e 92 della Costituzione del 1867 indicano le competenze di Federazione e Province. La divisione delle competenze può essere così riassunta: la giurisdizione federale comprende commercio, tasse, servizio postale, difesa, moneta e banche,

¹⁴¹ *La tutela costituzionale delle identità culturali*, di G. Rolla, in *Lo sviluppo dei diritti fondamentali in Canada: tra universalità e diversità culturale*, G. Rolla (a cura di), Giuffrè, Milano, 2000, p. 115.

¹⁴² *L'opposizione svolta dalle Province*, di A. Rinella, in *Sviluppo dei diritti fondamentali in Canada: tra universalità e diversità culturale*, G. Rolla (a cura di), Giuffrè, Milano, 2000.

¹⁴³ *L'ordinamento costituzionale del Canada*, G. Rolla (a cura di), Giappichelli, Torino, 1997, p. 147.

politiche indiane, diritto penale, diritto di disconoscimento delle Province; la giurisdizione provinciale include terre pubbliche e foreste, salute, istituzioni municipali, matrimonio, proprietà e leggi civili, educazione, licenze commerciali, costituzione provinciale. Di notevole importanza fu il mantenimento, in capo alle Province, della competenza legislativa in materia di diritti civili e proprietà, perché consentì al Québec di proteggere il sistema di *civil law*. Della giurisdizione condivisa fanno parte agricoltura, aziende e sviluppo economico, carceri e giustizia, pesca, lavori pubblici, trasporti e comunicazioni, immigrazione.

Dallo schema si deduce che, in linea di principio, le autorità federali sono responsabili per questioni d'interesse generale/nazionale, mentre le Amministrazioni provinciali si occupano di materie regionali, ma la questione della divisione delle competenze non può dirsi priva di difficoltà interpretative, perché non è sempre facile determinare cosa costituisce "questione generale" e cosa "questione regionale". Per tale motivo, nel corso della storia costituzionale del Canada, sono scoppiati regolarmente conflitti di giurisdizione, risolti di volta in volta o dalla Corte Suprema o attraverso il sistema di relazioni intergovernative (v. § 4.2.1.), in particolare nel settore della lingua e dell'istruzione.

Un aspetto che rende l'esperienza federale canadese singolare è la clausola dei poteri residui contenuta nell'articolo 91: il Parlamento federale ha "il potere di fare leggi per la pace, l'ordine e il buon governo del Canada", in relazione a tutte le materie non ricomprese tra quelle assegnate alla competenza esclusiva dei Parlamenti provinciali. Dunque, oltre a competenze in settori specifici (*enumerated powers*), la Costituzione autorizza la Federazione a esercitare una potestà generale, in materie diverse da quelle tassativamente conferite ai legislatori provinciali¹⁴⁴.

¹⁴⁴ *La ripartizione delle competenze legislative nel sistema federale canadese*, in *Tre lezioni sul federalismo*, A. Rinella, EUT - Trieste 1999, pp. 32.

I motivi di una tale clausola vanno ricercati nell'intenzione dei costituenti di creare un sistema “relativamente centralizzato”, che permettesse agli organi federali di esercitare un potere di gestione e controllo in determinate aree, soprattutto in tema di uguaglianza sostanziale, distribuzione della ricchezza e garanzia di livelli minimi di servizi sociali¹⁴⁵. Altro indicatore della prevalenza degli organi federali era il potere di *disallowance*, cioè di annullare le leggi provinciali per motivi sia di legittimità sia di merito¹⁴⁶; lo stesso potere di nomina dei Lieutenant Governor provinciali, designati e nominati di concerto tra il Primo Ministro federale e il Governatore Generale, era indice di subalternità delle Province alla Federazione.

Lo sviluppo di un sistema federale cooperativo si ebbe a partire dagli anni '30 del XX secolo, stante la crisi economica che colpì duramente tutti i mercati occidentali; le Province del Canada si trovarono in serie difficoltà e cercarono il supporto della Federazione.

Anziché approfittarne per rafforzare la propria posizione, la Federazione instaurò una rete di collaborazioni con le Province, soprattutto al fine di razionalizzare la spesa pubblica¹⁴⁷. La particolarità del federalismo

¹⁴⁵ *La tutela dei diritti sociali all'interno di un sistema federale “in bilico”*, E. Libone, in *Amministrare* 1 – 2, 2002, p. 45.

¹⁴⁶ In base all'articolo 90 “The following Provisions of this Act respecting the Parliament of Canada [...] the Disallowance of Acts [...] shall extend and apply to the Legislatures of the several Provinces”. In pratica, il potere di *disallowance* era già previsto a favore del Governatore Generale del Canada, rappresentante della Corona, rispetto agli atti del Parlamento del Canada (si vedano gli artt. 55 – 56, BNAA) e l'articolo 90 lo estese agli atti normativi provinciali, prevedendo che i Lieutenant Governor, designati dalle autorità federali, potessero rimettere al Parlamento del Canada le leggi provinciali. Questo potere non è più stato utilizzato dal 1943.

¹⁴⁷ Le tecniche utilizzate per far fronte alle questioni sociali e del *welfare* non resero necessaria una formale modificazione della Costituzione, tranne che in poche occasioni. In un'ottica comparativa si può notare che la forma di governo federale canadese si è sviluppata in senso contrario a ciò che normalmente è avvenuto in esperienze federali a essa vicine, come quella degli USA: mentre negli Stati Uniti il Governo federale nasce con pochi e limitati poteri, per poi espanderli “erodendo” le competenze dei singoli stati federati, alle Province del Canada furono inizialmente attribuite competenze limitate, poi ampliate limitando quelle federali. Le Province canadesi possono oggi essere considerate come le entità sub federali che godono delle più alte percentuali di autonomia tra quelle esistenti; *La tutela dei diritti sociali all'interno di un sistema federale “in bilico”*, di E. Libone, in *Amministrare* 1 – 2, 2002, pp. 47 – 48.

cooperativo canadese è che si è sviluppato prevalentemente in via convenzionale, attraverso il raggiungimento d'intese tra i diversi livelli di governo. Nel 1996, per esempio, è stato istituito il *Ministerial Council on social political reform*, un organo di discussione e orientamento delle politiche del *welfare*, con il compito di assicurare livelli uniformi di protezione nei settori della sanità, educazione, assistenza e servizi sociali. Si può notare che tale modo di procedere determina un “deficit democratico” nel senso che, se gli accordi sulle politiche sociali avvengono a “porte chiuse”, tra Primi Ministri e funzionari di governo, si estromettono dal confronto politico i rappresentanti parlamentari, eletti dal popolo.

5.2.2. Le relazioni intergovernative

Il Canada, come tutti i paesi interessati da processi più o meno accentuati di decentramento (politico, legislativo, amministrativo) comunque denominati (stati federali o regionali), ha sviluppato forme di cooperazione tra i diversi livelli di governo. È necessario chiarire che: le relazioni intergovernative non sono una novità della realtà politica Canadese. Nel contesto globale attuale sono in atto processi di decentramento che interessano stati tradizionalmente unitari, così come processi di accentramento (*federalizing process*) in stati nati da Costituzioni federali; ciò non cambia che, in ciascuna di queste esperienze, i diversi livelli di governo debbano comunque cooperare per la tutela di determinati diritti¹⁴⁸.

In Canada la prima conferenza intergovernativa fu convocata nel 1887, su iniziativa del Primo Ministro del Québec, Mercier, per discutere dell'abrogazione del potere federale di *disallowance*. Le relazioni intergovernative hanno conosciuto una prima fase di sviluppo nel

¹⁴⁸ *I rapporti centro – periferia: federalismi, regionalismi e autonomie*, di P. Carrozza, in *Diritto costituzionale comparato*, P. Carrozza, A. Di Giovine, G. F. Ferrari, Laterza, 2009, pp. 763 – 766.

secondo dopoguerra; dagli anni novanta del secolo scorso, a causa del fallimento dei tentativi federali di “rimpatriare” il Québec nel CAct e della secessione sfiorata nel 1995 (v. § 2.3 – 2.4), esse sono state ulteriormente potenziate, per permettere una negoziazione continua dei termini del federalismo.

Fatto sta che le relazioni intergovernative in Canada rappresentano una tecnica fondamentale, irrinunciabile per l’attuazione di politiche legate alla tutela dei diritti, soprattutto collettivi, perché nella realtà politica canadese non ci sono molte materie che non attraversano le frontiere della competenza esclusiva, propria ora della Federazione, ora delle Province. Per questo una delle preoccupazioni principali dei Governi è di mantenere rapporti politicamente vantaggiosi per la tutela dei diritti dei cittadini. Come accennato poc'anzi, la diffusa pratica delle *intergovernmental relations* ha provocato, nel tempo, il problema del deficit democratico: l’opinione pubblica punta il dito contro il fatto che le intese e gli accordi coinvolgano solo Primi Ministri e funzionari amministrativi, federali e provinciali, senza includere nel confronto i rappresentanti parlamentari. Il confronto politico, insomma, si sposta sempre più al di fuori dell’Aula per svolgersi “a porte chiuse”. I Parlamenti non possono far altro che ratificare gli accordi, senza poter compiere un esame completo del loro contenuto, a meno di non voler compromettere il delicato equilibrio di compromessi raggiunto dai Ministri. Queste preoccupazioni sono condivisibili; certo è che le relazioni intergovernative forniscono l’opportunità di scambiare informazioni, discutere e contrattare: sono sedi di costruzione del consenso politico.

Il Canada, come la maggior parte degli stati decentrati, non ha formalmente ancorato i procedimenti decisionali intergovernativi alla Costituzione, bensì ha lasciato che si evolessero nella pratica, in risposta alle mutevoli esigenze di tutela dei diritti.

Responsabili delle relazioni intergovernative sono, in primo luogo, i Primi Ministri. A livello federale, il Premier è assistito da un Ministro per

gli Affari Intergovernativi, con responsabilità specifiche nel settore; similmente, i Primi Ministri provinciali sono affiancati da un ufficio esecutivo, responsabile delle politiche intergovernative. I ruoli principali di questi Uffici sono quelli d'indirizzo strategico, comunicazione e coordinamento con le attività degli altri Ministeri. Al vertice del sistema di relazioni intergovernative, si trovano le Conferenze dei Primi Ministri (*First Ministers Meetings*). Le Conferenze possono svolgersi regolarmente, con formula periodica di discussione su molteplici temi, oppure essere incontri specifici su temi ristretti, quali, ad esempio, le Conferenze sulla salute degli ultimi anni. La frequenza delle riunioni è variata notevolmente nel corso del tempo, poiché non vi è alcun programma predeterminato per lo svolgimento delle Conferenze. Dal punto di vista procedurale non esistono regole fisse: le relazioni intergovernative sono incontri informali, non disciplinati da norme codificate, né nella Costituzione né in altre leggi o regolamenti; esse sono governate da convenzioni sviluppatesi nella prassi. Il Primo Ministro federale presiede le riunioni e, normalmente, le Province parlano nell'ordine della loro entrata in Confederazione; non sono previste votazioni, bensì il raggiungimento di un *substantial consent* sulle proposte o programmi all'ordine del giorno. Niente vieta che le Conferenze si svolgano pubblicamente, ma la maggior parte delle discussioni avviene a porte chiuse.

Oltre alle Conferenze, ci sono molti altri contatti informali tra i funzionari ministeriali. Infatti, gran parte dei lavori preliminari alla stipulazione di convenzioni si svolge in un numero crescente di Consigli di ministri, viceministri e alti funzionari amministrativi, i quali s'incontrano regolarmente per discutere di questioni settoriali. Logisticamente parlando, un ruolo importante è svolto dal *Canadian Intergovernmental Conference Secretariat* (CICS), nato nel 1973 su iniziativa dei Primi Ministri, il quale fornisce un supporto fondamentale all'organizzazione delle Conferenze, distribuzione di documenti e comunicati stampa.

5.2.3. L'esercizio della giurisdizione in materia di lingua e istruzione

Le Province hanno potestà legislativa in materia di tutela del linguaggio nei settori di loro competenza, cioè possono disciplinare i diritti linguistici nei settori che ricadono sotto la loro giurisdizione, come l'istruzione. Dunque, la lingua è un settore complementare o accessorio¹⁴⁹. Come ogni giurisdizione esercitata congiuntamente da più livelli di governo, i problemi sono all'ordine del giorno. Ad esempio, le Province possono legiferare sulla lingua del nome di una società solo nelle fattispecie di diritto societario di competenza provinciale; per contro, una banca federale non sarà soggetta alla normativa linguistica provinciale in tema di nomi di società. Tuttavia la stessa banca sarebbe obbligata a conformarsi alle norme provinciali sulla lingua, se avesse instaurato rapporti di lavoro che rientrano nella giurisdizione provinciale (per esempio, con individui appartenenti a minoranze linguistiche). Infine, le Province possono approvare tutte le leggi che vogliono, purché si conformino alle disposizioni costituzionali che tutelano i diritti delle minoranze linguistiche del Canada (v. § 6; parte quarta, § 1).

Particolarmente interessante, nel sistema di ripartizione delle competenze riguardanti la lingua, è il settore dell'istruzione. L'educazione è un settore particolarmente complesso in stati come il Canada, caratterizzati da forti divisioni di natura culturale, etnica e linguistica. Nonostante il potenziale di stato di conflitto, il Canada è riuscito di solito a evitare scontri diretti, concedendo alle minoranze linguistiche poteri in materia di gestione e controllo del sistema educativo e stipulando accordi specifici con i governi.

Già all'origine della Federazione, in sede di redazione degli articoli 91 e 92 del BNAA, si presentò il problema della differenza linguistica e religiosa dei diversi gruppi provinciali e dei rispettivi gruppi dirigenti.

¹⁴⁹ *Canada's Legal System – Sharing of Legislative Powers in Canada*, Management dell'uso della lingua in Canada (SLMC, sito web), 2013.

Mentre l'Ontario sarebbe stato governato da una maggioranza protestante, il Québec avrebbe avuto governanti cattolici; con riguardo più specifico all'istruzione, in Ontario come in Québec, il sistema educativo si era sviluppato attraverso le scuole confessionali, rispettivamente protestanti e cattoliche, anglofone e francofone. Questo generava il concreto pericolo che i diritti delle minoranze, anglofona – protestante in Québec e francofona – cattolica in Ontario (e nel resto del Canada), potessero essere calpestati da una maggioranza “ostile”. I costituenti, allora, preferirono una divisione delle competenze secondo lo schema degli *enumerated powers* o doppia lista, ma collocando l'istruzione in un altro articolo, il 93, che stabiliva che le Assemblee legislative provinciali potessero approvare leggi in materia di educazione, purché rispettassero certe condizioni. L'articolo 93 intimava ai Legislativi provinciali che non negassero o sottraessero i diritti già goduti dalle scuole confessionali presenti sul loro territorio e, come *extrema ratio*, prevedeva il potere del Parlamento federale di annullare le leggi provinciali in contrasto col dettato costituzionale (art. 93.4, anche se tale potere non è mai stato esercitato). Con questo sistema, in materia di tutela delle minoranze linguistiche, i costituenti riuscirono ad evitare una ripartizione di competenze esclusivamente basata sul criterio territoriale. Inoltre, grazie alla giurisprudenza del Privy Council¹⁵⁰, l'area di competenza provinciale nel settore dei diritti linguistici e dell'istruzione si è notevolmente estesa, nel senso di ritenere che, al di fuori del nucleo di diritti garantiti espressamente dall'articolo 93, se ne potessero individuare altri. In particolare, il Governatore Generale, nell'esercizio del suo potere di valutazione dei reclami concernenti la presunta violazione dei diritti all'istruzione (ex art. 93.3), poteva

¹⁵⁰ Il *Judicial Committee of the Privy Council* rappresentante il potere giurisdizionale della Regina, è stato il più alto organo giurisdizionale d'appello per il Canada fino al 1949, quando fu definitivamente abolita la sua giurisdizione per questo paese; quindi, nonostante la Corte Suprema fosse stata istituita già nel 1875 dal Parlamento federale, fino alla metà del XX secolo l'ultima parola sulle questioni concernenti il diritto canadese spettava al Privy Council.

discrezionalmente riconoscere altri diritti non menzionati nel testo costituzionale.

Anche la Corte Suprema, investita più volte di questioni di legittimità, legate ai cambiamenti dei sistemi scolastici nella seconda metà del '900, ha specificato la portata dell'articolo 93: esso si riferisce al sistema educativo esistente al momento dell'approvazione del BNAA, quindi all'insieme di relazioni, diritti, privilegi e beni già in atto o già acquisiti a quella data; questo significa che, pur nei limiti della Costituzione, le Province godono di ampia discrezionalità nella definizione del proprio sistema scolastico¹⁵¹. Esse hanno sviluppato distinti sistemi d'istruzione pubblica, senza fare riferimento ad alcuna autorità centrale a garanzia dell'uniformità del sistema, tanto che il Canada è forse l'unico paese industrializzato deficitario di una struttura ministeriale o dipartimentale, con competenze generali sull'istruzione in conformità dell'indirizzo politico nazionale¹⁵².

In ciascuna Provincia sono istituiti Consigli scolastici (*School Boards*), organi elettivi che esercitano poteri delegati sotto la supervisione del Ministro provinciale della pubblica istruzione, tra cui: la potestà impositiva, la gestione discrezionale delle risorse finanziarie e il potere di negoziare condizioni contrattuali con le associazioni rappresentative degli insegnanti.

Il Québec presenta un sistema scolastico diviso in due gruppi di scuole, quelle linguistiche e quelle religiose. Al vertice dell'Amministrazione scolastica si trova il Ministro dell'Istruzione e a livello locale agiscono i Consigli Scolastici, francofoni e anglofoni; l'accesso alle scuole pubbliche di lingua inglese è subordinato al possesso dei requisiti sanciti all'articolo 73 della *Charte de la langue française* (v. cap. 2, § 7). In precedenza erano istituiti Consigli Scolastici cattolici e protestanti, responsabili dell'istruzione impartita nelle rispettive scuole confessionali.

¹⁵¹ *La disciplina dell'istruzione tra federazione e province*, di L. Palatucci, in *Amministrare* 1 – 2, 2002, pp. 72 e 75.

¹⁵² *La disciplina dell'istruzione tra federazione e province*, di L. Palatucci, in *Amministrare* 1 – 2, 2002, p. 72.

Questo stato di cose iniziò a cambiare dalla seconda metà del secolo scorso: dapprima, nel 1964, fu istituito il Consiglio dell'Istruzione, formato da membri cattolici e protestanti in egual numero, responsabili nei confronti dei rispettivi viceministri per coordinare e armonizzare i sistemi educativi. In seguito, con i cambiamenti politici, economici e sociali apportati dalla Rivoluzione Tranquilla e la secolarizzazione dell'istruzione, il principio della separazione tra Stato e Chiesa determinò lo sconvolgimento del sistema scolastico. Il criterio religioso fu sostituito con quello linguistico – temporale nel 1988, con l'approvazione dell'*Education Act*. Secondo quella legge, i nuovi Consigli scolastici, istituiti sulla base del criterio linguistico, avrebbero dovuto collaborare con quelli religiosi per la spartizione delle risorse finanziarie; nel 1997 la legge fu modificata per permettere ai gruppi religiosi di continuare ad avere classi confessionali nelle scuole pubbliche, se il numero di richiedenti fosse stato sufficiente da giustificare la spesa pubblica. Tale norma fu finalmente abrogata nel 2000, con la definitiva “deconfessionalizzazione” della scuola pubblica.

5.2.4. Note conclusive: la cooperazione tra Federazione e Province in materia di diritti linguistici e istruzione

Dal 1970, il Governo federale e le Province hanno costantemente collaborato, per consentire ai membri delle comunità di minoranza linguistica ufficiale di ricevere l'istruzione nella propria lingua e facilitare un più diffuso insegnamento della seconda lingua ufficiale agli studenti. Così, Federazione e Province hanno sviluppato l'OLEP (*Official Languages in Education Program*), uno dei programmi dipartimentali più costosi¹⁵³, facente capo al Department of Canadian's Heritage; l'OLEP è

¹⁵³ Secondo i dati raccolti dal Parlamento canadese, (sito web, sezione *Parliamentary Information and Research Service*), tra il 1970 – 1971 e il 2005-2006 sono stati investiti circa 6,4 miliardi di dollari in questo programma.

considerato uno dei più efficaci e meglio riusciti progetti di cooperazione tra Federazione e Province, in un settore di competenza provinciale. Secondo gli accordi bilaterali, i cui protocolli disciplinano l'impegno finanziario del Governo federale per la realizzazione delle intese, la Federazione rimborsa alle Province (e ai Territori) una parte delle spese sostenute per istruire gli studenti nella lingua ufficiale di minoranza e per consentire, a quelli che parlano la lingua di maggioranza, di apprendere l'altra.

Gli accordi bilaterali tracciano piani d'azione e indicatori per valutare il raggiungimento degli obiettivi, tenendo il pubblico sempre informato sulle misure adottate e sui risultati conseguiti in questo settore.

Per parte federale, la stipulazione degli accordi deve essere eseguita con l'ausilio del Consiglio dei Ministri della Pubblica Istruzione del Canada, che è l'organismo rappresentativo degli interessi delle Province e dei Territori nel settore dell'istruzione, sia rispetto al Governo federale sia nelle relazioni internazionali.

Secondo la valutazione effettuata dal Dipartimento del Patrimonio Canadese nel gennaio 2013, relativa agli sviluppi del progetto in termini di efficienza e risultati, tra il 2008 e il 2012 la gestione del programma è stata più che soddisfacente. Con particolare riferimento allo sviluppo delle minoranze ufficiali, l'OLP ha fortemente contribuito ad aumentare le attività didattiche in lingua minoritaria, ad attrarre più studenti all'interno del sistema scolastico di minoranza e ad aumentare i servizi provinciali offerti nella lingua di minoranza. Il Dipartimento ha raccomandato una maggiore dedizione per la valutazione del livello di conoscenza della seconda lingua¹⁵⁴.

¹⁵⁴ *Evaluation of the Official Languages in Education Program*, Department of Canadian Heritage, gennaio 2013, p. 25 – 26, www.pch.gc.ca.

CAPITOLO 4
**L'EVOLUZIONE DELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE
SUPREMA RISPETTO ALL'INTERPRETAZIONE DEI DIRITTI
LINGUISTICI**

1. La costituzionalizzazione del bilinguismo: premesse

La politica federale sulle lingue ufficiali ha avuto l'obiettivo di integrare le due maggiori comunità linguistiche. A partire dagli anni '60 del secolo scorso, grazie a Trudeau, il dualismo linguistico si è trasformato da "apparentemente inconciliabile" a "possibile", nella prospettiva di ricomporre le differenze nell'unica identità canadese, pur conservando ciascun gruppo le proprie peculiarità¹⁵⁵. La complessità del tema dei diritti linguistici è sempre stata molto evidente: da un lato il desiderio di rafforzare le previsioni del BNAA del 1867, con azioni più mirate alla valorizzazione delle due maggiori comunità linguistiche, dall'altro la difficoltà di trovare una soluzione efficace al problema delle "due solitudini".

Nell'opinione pubblica canadese emerge una certa diffidenza nei confronti delle politiche linguistiche federali: una significativa maggioranza di cittadini continua ad avere la falsa percezione che la Federazione voglia imporre loro il bilinguismo, mentre lo scopo, come cristallizzato nell'*Official Languages Act* del 1969, è quello di dare il diritto a tutti i canadesi di essere compresi da istituzioni bilingui¹⁵⁶.

¹⁵⁵ I valori delle "minoranze sociali" nella giurisprudenza costituzionale della Corte Suprema del Canada, di A. Lajole, in *Lo sviluppo dei diritti fondamentali in Canada: tra universalità e diversità culturale*, G. Rolla (a cura di), Giappichelli, Milano, 2000, p. 197.

¹⁵⁶ *The Official Languages in Canada: Federal Policy*, M. Ménard e M. E. Hudon, Political and Social Affairs Division, 2007.

Quest'atteggiamento è, probabilmente, dovuto all'esasperazione generata nei canadesi dagli atteggiamenti sempre più pretenziosi del Québec e dai persistenti tentativi del resto del Canada di negoziare la sua adesione alla nuova Costituzione federale.

1.1. Le norme fondamentali in tema di bilinguismo

La pari dignità delle due lingue ufficiali è stata sancita nel CAct del 1982, in particolare nell'annesso *Charter of Rights and Freedoms*.

Le disposizioni rilevanti in materia sono diverse: l'articolo 16 (*Official Languages of Canada*) stabilisce che l'inglese e il francese sono le lingue ufficiali del Canada e conferisce a entrambe "pari dignità e pari diritti e privilegi" per quanto riguarda il loro uso nelle istituzioni.

L'articolo 17 (*Proceedings of Parliament*) stabilisce che tutti hanno il diritto di utilizzare sia l'inglese che il francese in ogni discussione e nei procedimenti parlamentari, mentre l'articolo 18 (*Parliamentary statutes and records*) prevede che gli atti adottati dal Parlamento "devono essere stampati e pubblicati in inglese e in francese; le due versioni sono parimenti efficaci".

L'articolo 19 (*Proceedings in courts established by Parliament*) stabilisce che ogni persona ha il diritto di scegliere la lingua da usare, inglese o francese, nei procedimenti giurisdizionali, in qualsiasi tribunale federale.

L'articolo 20 (*Communications by public with federal institutions*) stabilisce che qualsiasi persona ha il diritto di comunicare con gli uffici legislativi, amministrativi e del Governo del Canada, in una qualsiasi delle due lingue ufficiali e il servizio deve essere di pari qualità; i cittadini hanno altresì il diritto a ricevere servizi in entrambe le lingue quando vi sia una ragionevole aspettativa che l'ufficio sia bilingue, o per il riscontro di una "domanda significativa" (*significant demand*) o a causa della natura del servizio (*due to the nature of the office*).

Si può notare che questi articoli del CAct ricalcano la terminologia usata nell'OLA, quasi a porre l'accento sulla conferma, di carattere costituzionale, della politica federale in tema di diritti linguistici. A conclusione di questo primo gruppo di disposizioni, gli articoli 21 e 22 sottolineano che nessuno degli articoli precedenti abroga o deroga i diritti, privilegi o obblighi riguardanti le due lingue ufficiali, né nessun diritto, positivo o convenzionale, o privilegio acquisito da altre lingue, prima dell'entrata in vigore del *Charter*.

Si giunge all'articolo 23 del *Charter* rappresenta una previsione fondamentale per la consacrazione del rango costituzionale del bilinguismo. La norma verte sul diritto all'istruzione e stabilisce che i cittadini del Canada hanno diritto a che i loro figli ricevano l'istruzione primaria e secondaria nella lingua di minoranza, inglese o francese, nella Provincia in cui risiedono se: (a) la loro lingua madre (*first language*) è quella della minoranza residente nel territorio della Provincia o (b) se i genitori hanno ricevuto l'istruzione primaria in Canada in inglese o in francese.

Il secondo comma prevede che lo stesso diritto è riconosciuto se anche gli altri figli hanno, in precedenza, ricevuto l'istruzione primaria o secondaria in inglese o in francese, perché, a quel punto, si avrà l'interesse a che tutto il nucleo familiare sia in grado di esprimersi nella stessa lingua, a garanzia dell'uniformità linguistica della famiglia.

Allora, si può obiettare che il diritto all'istruzione nella lingua della minoranza non è un diritto soggettivo perfetto¹⁵⁷, attribuito in conformità di una libera e incondizionata scelta di chi parla una lingua ufficiale di minoranza. Ciò è confermato dal terzo comma, che aggiunge un'altra condizione di applicabilità e cioè che deve esserci un numero sufficiente di domande (*number warrants*), affinché i bambini residenti nella Provincia abbiano diritto a essere istruiti nella lingua di minoranza. Con "numero sufficiente" s'intende che la domanda complessiva deve essere

¹⁵⁷ *La disciplina dell'istruzione tra Federazione e Province*, L. Palatucci, in *Amministrare* 1 – 2, 2002, p. 76.

tale da giustificare la spesa pubblica per prestazioni d'insegnamento nella lingua minoritaria. Infine, sempre il terzo comma prevede che, se il numero di bambini cui è riconosciuto questo diritto è sufficientemente ampio, il servizio d'istruzione sarà effettuato in strutture (*utilities*) messe a disposizione con fondi pubblici.

Concepito esclusivamente a tutela delle minoranze francofone fuori del Québec e della minoranza anglofona in Québec¹⁵⁸, la sezione (a) del primo comma dell'articolo 23 non si applica ancora al Québec (*sic!*). Infatti, l'articolo 59 del CAct, stabilisce che solo l'Assemblea Nazionale può autorizzare l'operatività di quell'articolo rispetto alla Provincia, seguita da una proclamazione del Governatore Generale. L'autorizzazione in questione non è mai stata data. Quella previsione voleva essere un tentativo di conciliazione da parte degli autori della Carta, per ottenere il consenso del Québec alle modifiche costituzionali.

A corollario delle previsioni precedenti, l'articolo 24 del *Charter* canadese stabilisce la garanzia giurisdizionale di protezione in caso di violazioni di tutti i diritti riconosciuti.

L'articolo 23 era una previsione assolutamente nuova nel panorama canadese dell'epoca, non solo perché costituzionalizzava i diritti linguistici delle minoranze, ma anche perché, fino a quel momento, l'unica garanzia su cui i gruppi di lingua minoritaria potevano contare era quella degli articoli 93 e 133 del BNAA. Essi avevano una portata molto limitata (v. cap. 2, § 1.2.), e non prevedevano nessun effettivo controllo pubblico (federale) sull'istruzione; bensì lasciavano le associazioni confessionali provinciali libere di perseguire i loro scopi educativi, attraverso proprie scuole e propri programmi didattici. Nei fatti, le minoranze francofone di tutto il Canada finirono con l'essere assoggettate alla maggioranza anglofona – protestante, rischiando

¹⁵⁸ *I diritti linguistici nell'educazione*, di V. Piergigli, in *Protezione dei diritti fondamentali: Europa e Canada a confronto*, S. Gambino (a cura di), Giuffrè, Milano, 2004, p. 142.

seriamente l'assorbimento¹⁵⁹. La *francophonie* stava sopravvivendo in modo apprezzabile solo in Québec, grazie alle scuole cattoliche francesi. La tendenza prevalente nella seconda metà del XX secolo, fino all'adozione della CAct del 1982, per conservare la vitalità del francese, era quella di organizzare corsi di lingua per un certo numero di ore, all'interno di strutture scolastiche per la maggioranza anglofona; dopo l'adozione del *Charter* la tendenza è cambiata, con l'organizzazione di corsi d'insegnamento totalmente in francese e in strutture distinte, a maggioranza francofona.

Al contrario, una norma che non può certo essere ignorata nel panorama costituzionale di protezione dei diritti linguistici, è l'articolo 33 del *Charter* canadese, con cui i costituenti sancirono la *notwithstanding clause*. Secondo questa clausola, il Parlamento federale e le Assemblee Legislative provinciali possono adottare leggi in deroga ad alcuni diritti sanciti nel *Charter*, per un tempo non superiore a cinque anni, periodicamente rinnovabili. Ebbene, tra i diritti che possono essere derogati dagli organi legislativi non rientrano quelli linguistici. Questo ci permette di capire quale sia la *ratio* della distinzione, tracciata dal costituente, tra diritti derogabili e non derogabili: derogabili (religione, espressione, associazione, vita, libertà personale, sicurezza) sono tutti i diritti attribuiti all'individuo in quanto singolo, mentre i diritti non derogabili, tra cui quelli linguistici, sono i diritti collettivi, attribuiti all'individuo in quanto parte di un gruppo.

1.2. Alcune considerazioni alla luce del nuovo quadro costituzionale

¹⁵⁹ In presenza di comunità differenti che convivono sullo stesso territorio, si possono riscontrare tre atteggiamenti nei confronti delle minoranze, i più comuni: (1) la separazione, quando ciascun gruppo rimane ognuno nel proprio spazio, con il rischio frequente di ghettizzazione; (2) l'integrazione, in cui le diversità si attenuano ma con il rischio che la cultura più "forte" prevalga, dominando; (3) l'interazione, quando avviene uno scambio tra culture, senza che nessuna s'imponga; *Società multi-etnica e multiculturalismo. Il Canada*, di M. L. Zupetta, in *Amministrare in Cammino*, novembre 2009.

Nonostante la distinzione di cui sopra, ancora verso la fine degli anni '90 e alle soglie del nuovo millennio, le minoranze linguistiche francofone fuori del Québec non godevano di efficaci garanzie per la conservazione e lo sviluppo della lingua minoritaria. Sebbene il CAct avesse dato prova di grande sensibilità nei confronti delle minoranze linguistiche, l'OLA del 1969 ne costituiva lo strumento di funzionamento e non era adeguato al nuovo quadro costituzionale.

I Commissari alle lingue ufficiali reiterarono richieste di emendamento, finché la legge fu modificata nel 1988, introducendo, tra gli altri, l'obbligo di azioni positive per la promozione delle lingue minoritarie, da parte di tutte le istituzioni federali (v. cap. 2, § 4.2.). In particolare, si può far riferimento all'eliminazione delle previsioni secondo cui la traduzione simultanea dei testi di legge federali in francese doveva essere eseguita "salvo che ciò non comportasse un ritardo pregiudizievole all'interesse pubblico". Fu acquisita la consapevolezza che non ci può essere contrarietà all'interesse pubblico nel volere che il testo di legge sia tradotto e che entrambe le versioni acquistino piena efficacia. La precedente previsione dava ad intendere che l'inglese fosse comunque considerato più importante del francese, mentre adesso è doveroso redigere entrambe le versioni dei testi di legge, le quali hanno la stessa efficacia giuridica.

A riguardo, la Corte Suprema aveva sostenuto una tale posizione già molti anni prima, sottolineando la portata limitata degli articoli 93 e 133 del BNAA, per la tutela dei diritti linguistici: "se l'articolo *sia stato* redatto prima in francese o in inglese è inconsistente", entrambe le versioni di una legge devono essere ufficiali e avere la stessa efficacia; nessuna delle due può considerarsi una copia o una semplice traduzione rispetto all'altra¹⁶⁰. In ogni caso si dovette attendere l'OLA del 1969

¹⁶⁰ *Canadian Pacific Railway v. Robinson*, 1891, 19 S.C.R. 292; *Bilingualism and bijuralism at the Supreme Court of Canada*, M. Shoemaker, *Canadian Parliamentary review*, vol. 35 n° 2, agosto 2013.

prima di cominciare a equiparare definitivamente, a livello istituzionale, le due lingue ufficiali.

La Corte, più di recente, si è spesso soffermata sul significato di *shared meaning*, “significato comune”, nel senso che le due versioni devono essere interpretate, ove possibile, in modo che esprimano lo stesso significato e consentano di ricavare la stessa regola di comportamento. In una sentenza del 2002 si legge che un principio dell’interpretazione di testi di legge bilingui è che: “Dove una versione sia ambigua mentre l’altra è chiara e inequivocabile, si deve preferire *a priori* il significato comune”. In sostanza, la Corte sostiene che, per risolvere le discordanze tra due versioni ufficiali di una legge, bisogna ricercare il significato comune a entrambe; se ciò dovesse rivelarsi impossibile, o se il significato comune dovesse sembrare incompatibile con la volontà del Legislatore, si dovrà scegliere il significato ricavato applicando le ordinarie regole d’interpretazione¹⁶¹.

2. Il ruolo della Corte Suprema del Canada nella definizione dei diritti linguistici: considerazioni introduttive

La Corte Suprema ha sviluppato una giurisprudenza riguardante i diritti delle minoranze, dimostrando di ritenere che i diritti linguistici in Canada siano “più fondamentali” di altri, e che le disposizioni in materia dovrebbero essere considerate come collocate al livello più alto della gerarchia di valori costituzionali. Innanzitutto, ha fatto notare che lingua e cultura sono inscindibilmente legate: il linguaggio è più di una mera forma di comunicazione, è parte integrante dell’identità di un popolo, oltre che strumento imprescindibile della libertà di espressione. Lo stesso fu riconosciuto dalla *Royal Commission on Bilingualism and*

¹⁶¹ *Schreiber v. Canada (Attorney general)*, 2002, 3 S.C.R. 269, § 56; *The Interpretation of Legislation in Canada*, P. A. Côté, 3rd ed. Scarborough: Carswell, 2000, p. 324, riferimento contenuto in *Bilingualism and bijuralism at the Supreme Court of Canada*, M. Shoemaker, *Canadian Parliamentary review*, vol. 35 n° 2, 2012, (revisionato nel 2013).

Biculturalism negli anni '60, cioè che la lingua è la chiave dello sviluppo culturale. In altre parole, la vitalità della lingua è una condizione necessaria per la conservazione del patrimonio culturale di un popolo. In un commento sul ruolo delle scuole di lingua minoritaria, la Commissione non mancò di porre l'accento sul ruolo fondamentale della scuola per lo sviluppo di lingua e cultura, senza la quale “nessuna delle due può rimanere forte”¹⁶².

Il carattere “più” fondamentale dei diritti linguistici non può, però, essere inteso in senso assoluto. La Corte Suprema ha svolto un ruolo tanto importante quanto faticoso, per la definizione della portata di tali diritti. È evidente che i Costituenti canadesi del 1982, vollero evitare che la base di diritti comuni a tutti i cittadini oscurasse il carattere bilingue (anzi, plurilingue) della società; per questo hanno tutelato l'identità collettiva con previsioni relative ai diritti linguistici. D'altra parte la protezione dei diritti “comunitari” non può andare a detrimento dei diritti universali della persona, compromettendo il principio dell'uguaglianza di tutti i cittadini¹⁶³.

Una norma fondamentale a riguardo è l'articolo 1 del *Charter* canadese, da cui la Corte ha ricavato il cosiddetto *test Oakes*, dal nome di una decisione degli anni '80¹⁶⁴. La norma prevede che i diritti e le libertà sanciti nella Costituzione possano essere soggetti a “ragionevoli limitazioni”, prescritte dalla legge, solo in quanto esse siano giustificabili in una società libera e democratica. L'allora presidente della Corte Suprema, Dickinson, affermò che, affinché la limitazione si possa considerare giustificata o ragionevole, devono sussistere alcune condizioni: (1) l'obiettivo che la legge si propone di realizzare deve essere “sufficientemente importante”; (2) la limitazione deve essere necessaria per il conseguimento dell'obiettivo; (3) la limitazione del

¹⁶² *The Official Languages*, Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism, vol. 2, Ottawa: Queen's Printer, 1968, p. 8.

¹⁶³ *La tutela costituzionale delle identità culturali*, G. Rolla, in *Lo sviluppo dei diritti fondamentali in Canada: tra universalità e diversità culturale*, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 112 – 113.

¹⁶⁴ *R. v. Oakes*, 1986, 1 S.C.R. 103; *R. v. Edwards Books and Art Ltd.*, 1986, 2 S.C.R. 713.

diritto deve essere proporzionata rispetto all'obiettivo perseguito, cercando di procurare la minore restrizione possibile all'esercizio del diritto "recessivo" (*balancing approach*)¹⁶⁵. In altre parole, è necessario che gli organi legislativi e giudiziari effettuino un bilanciamento continuo tra i diritti garantiti (*proportionality test*), che in un dato momento si trovano in conflitto.

Dall'analisi delle sentenze che seguirà in questo capitolo, è evidente come la Corte Suprema abbia dovuto di volta in volta ricercare il giusto equilibrio tra i diritti in gioco.

Fino all'approvazione del *Charter* del 1982, i giudici avevano, relativamente, poca dimestichezza con i diritti linguistici. La Corte Suprema non aveva trattato molti casi di quel genere e le norme del BNAA sulla tutela della lingua non erano mai state oggetto di un'interpretazione giudiziaria tale da determinare una consistente giurisprudenza in materia. Inoltre, è il caso di notare che l'articolo 93, di per sé, era una norma apparentemente neutra, non finalizzata alla protezione di una lingua o cultura piuttosto che un'altra, nelle scuole. Nonostante questo, il carattere di neutralità non fu ben compreso, e la norma divenne veicolo di gelosa conservazione della propria cultura, da parte delle minoranze anglofone e francofone¹⁶⁶.

Dopo il 1982 tutto questo cambiò: l'inclusione dei diritti linguistici nella Costituzione ha creato attese che avrebbero avuto un impatto notevole sulla loro evoluzione. È stato osservato che la tutela dei diritti linguistici nel *Charter* è stato il primo tentativo del Canada di fornire garanzie costituzionali onnicomprensive per proteggere le lingue inglese e francese, ma anche che il disegno era "meravigliosamente ambiguo"¹⁶⁷ e

¹⁶⁵ *R. v. Edwards Books and Art Ltd.*, 1986, 2 S.C.R. 713, pp. 768 – 769; *Le limitazioni al godimento dei diritti fondamentali secondo i principi elaborati dalla Corte Suprema del Canada*, G. Telese, in *Lo sviluppo dei diritti fondamentali in Canada: tra universalità e diversità culturale*, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 99 – 100.

¹⁶⁶ *Remarks of the Right Honourable Beverley McLachlin*, P.C. Chief Justice of Canada, 2008, www.scc-csc.gc.ca.

¹⁶⁷ *The Charter's Official Languages Provisions: The Implications of Entrenched Bilingualism*, J. E. Magnet, 1982, *Supreme Court Review* – 4, p. 170.

i giudici sono stati invitati a svolgere un ruolo molto più attivo rispetto al passato, nel definire il contenuto dei diritti linguistici.

L'interpretazione dei diritti linguistici da parte della Corte Suprema ha conosciuto tre fasi di sviluppo: (1) un'interpretazione ampia e liberale fino al 1985; (2) un approccio prudente (*cautious*), decisamente più restrittivo; (3) dal 1990 la Corte ha sviluppato una linea interpretativa ampia e teleologica, oggi nettamente prevalente.

3. La fase dell'interpretazione ampia e liberale

Dal 1960, e soprattutto negli anni '70, la presa del potere nella Provincia francofona da parte del separatista Parti Québécois, guidato da R. Lévesque, dette nuovo impulso al dibattito sulla posizione del Québec in seno alla Federazione. Gli eventi che seguirono culminarono nel 1980, con lo svolgimento del referendum per attribuire al Governo *québécois* un mandato per la negoziazione di un nuovo patto tra Canada e Québec (sovranità – associazione). Dal canto loro, i più moderati caldeggiavano un federalismo più decentrato e il riconoscimento dell'identità politica del Québec unito al resto del Canada (“Canada: una comunità di tante comunità”)¹⁶⁸. Dopo l'adozione della Carta dei diritti e libertà nel 1982, lo scontro tra anglofoni e minoranza francofona si spostò massicciamente nelle aule di tribunale e la Corte Suprema iniziò a districarsi nel nuovo *people's package*¹⁶⁹.

3.1. L'articolo 133 del BNAA del 1867 rispetto alla tutela del bilinguismo nelle istituzioni

¹⁶⁸ Canada. Introduccion al sistema politico y juridico, E. Mitjans, Edicions Universitat Barcelona, 2001, p. 51.

¹⁶⁹ Contrapposto al “power package”, che riguardava il quadro costituzionale precedente, relativo all'organizzazione dei pubblici poteri e al riparto di competenze tra Stato e Province. Ciò per evidenziare che il fulcro della nuova Costituzione non fossero i diritti degli Stati ma quelli dei cittadini.

In quegli anni la Corte Suprema ebbe l'occasione di pronunciarsi sulla questione dei diritti linguistici dei rappresentanti parlamentari all'interno delle Aule legislative, federali e provinciali. In Canada, il diritto dei membri del Parlamento e dell'Assemblea Nazionale del Québec di esprimersi in inglese o in francese nei dibattiti era stato costituzionalmente garantito già nel 1867; da allora i diritti linguistici nelle istituzioni e nei servizi pubblici sono stati notevolmente ampliati a livello federale. Nel pieno dei cambiamenti politici, sociali ed economici che si susseguirono in Québec durante gli anni della Rivoluzione Tranquilla, l'orgoglio identitario dei franco – *québécois* si arricchì di nuova linfa. L'Assemblea Nazionale dell'East Canada, nel 1976, approvò la *Charte de la langue française*, i cui articoli da 7 a 13, tra gli altri, attribuivano un'assoluta predominanza al francese nei dibattiti parlamentari, per l'interpretazione della legge e nei tribunali. Gli articoli 8 e 9 in particolare, stabilivano che le leggi dovevano essere redatte (votate e approvate) in lingua francese e che solo quella versione fosse ufficiale; la versione inglese poteva essere stampata, ma senza pretesa di analoga efficacia. Lo stesso era previsto per i processi: nei tribunali i procedimenti avrebbero dovuto svilupparsi nell'unica lingua ufficiale (art. 7) e i relativi documenti essere forniti solo in francese. Tra il 1979 e il 1981 furono emesse due sentenze conosciute come *Blaikie N°1* e *Blaikie N°2*¹⁷⁰, che riguardavano la legittimità costituzionale di quegli articoli. La Corte Suprema confermò la precedente sentenza della Corte d'Appello del Québec: quelle restrizioni alla lingua inglese erano *ultra vires* rispetto all'autorità dell'Assemblea Nazionale del Québec perché violavano l'articolo 133 del BNAA del 1867. La norma in questione attribuisce a qualsiasi persona il diritto costituzionale di usare l'inglese o il francese nei dibattiti parlamentari, federali e del Québec, e per lo svolgimento dei processi di fronte a qualsiasi tribunale, federale o del

¹⁷⁰ *Attorney General of Québec v. Blaikie et al.*, 1979, 2 S.C.R. 1016; *Attorney General of Québec v. Blaikie et al.*, 1981, 1 S.C.R. 312.

Québec. Lo stesso vale per la redazione, stampa e pubblicazione, di qualsiasi atto del Parlamento federale e dell'Assemblea Nazionale¹⁷¹. Ora, va precisato che, secondo quanto spiegato dalla Corte, stando alla lettera dell'articolo 133: “non vi è alcun obbligo di promulgazione in entrambe le lingue”, perché il testo fa espresso riferimento solo a dibattiti, verbali e registrazioni di atti parlamentari (*debates, records and journals*). Tuttavia, i giudici propendono per l'attribuzione di un significato pieno, ampio, alle parole del testo, per cui: “diventa evidente che [anche] quell'obbligo è implicito”. Infatti, l'oggetto dell'obbligo (redazione, stampa e pubblicazione) è riferito come “Acts” (legge) e i testi, dice la Corte, non diventano tali senza promulgazione. Inoltre, “sarebbe strana la previsione dell'obbligo, ex art.133, di usare l'inglese e il francese per verbali e registrazioni dei dibattiti parlamentari, senza estenderla alla promulgazione della legge”¹⁷². Dunque, l'Assemblea Nazionale del Québec non può imporre il francese come unica lingua della legislazione e nei tribunali, essendo costituzionalmente vincolata a garantire il bilinguismo.

Due anni più tardi, il Governo del Québec ha sollecitato il riesame della sentenza *Blaikie*, per chiarire se si potesse riconoscere qualche eccezione alla regola dell'articolo 133 del BNAA. Lo scopo politico della richiesta era cercare di legittimare il Governo francofono a imporre restrizioni all'inglese il più possibile, senza violare la norma costituzionale. Sfortunatamente per il Québec, con la sentenza *Blaikie N° 2* la Corte ha ulteriormente esteso il significato della norma costituzionale: l'obbligo di rispettare il bilinguismo, per la legislazione e nelle aule di tribunale, si estende a tutti gli “atti” adottati, anche dal Governo, poiché il potere regolamentare è esercitato proprio come strumento di attuazione della legge¹⁷³.

La conclusione della Corte fu che la Carta della lingua francese dovesse essere modificata perché incostituzionale. Gli articoli del capitolo III

¹⁷¹ *Attorney General of Québec v. Blaikie et al.*, 1979, 2 S.C.R. 1016, p. 1026.

¹⁷² *Attorney General of Québec v. Blaikie et al.*, 1979, 2 S.C.R. 1016, p. 1022.

¹⁷³ *Attorney General of Québec v. Blaikie et al.*, 1981, 1 S.C.R. 312, p. 327.

della *Charte* furono parzialmente abrogati nel 1993, con l'adozione della *Loi – 86*.

3.2. L'articolo 133 del BNAA del 1867 rispetto alle restrizioni alla lingua francese: *Re: Manitoba Language Rights*

Il caso *Re: Manitoba Language Rights*¹⁷⁴ fu sollevato dal Governatore Generale del Canada. Riguardava il *Manitoba Language Act* del 1890, il quale rendeva l'inglese unica lingua ufficiale della Provincia di Manitoba, negando le garanzie linguistiche dei *franco –manitobans* precedentemente stabilite. In questo caso furono i francofoni a essere limitati nei loro diritti linguistici, per cui sarà interessante vedere se e come la Corte riuscì a mantenere una disciplina equilibrata in favore di entrambe le comunità linguistiche maggiori. All'articolo 1 la legge in questione stabiliva che nei dibattiti parlamentari e per la redazione degli atti e dei verbali dell'Assemblea legislativa di Manitoba doveva essere usata solo la lingua inglese; la stessa imposizione valeva per le sentenze di qualsiasi tribunale provinciale. In pratica, dall'adozione della legge del Manitoba sulla lingua ufficiale (1890), la Provincia ha cessato di pubblicare la versione francese delle leggi¹⁷⁵. Ciò era incostituzionale rispetto all'articolo 133 del BNAA del 1867 e contrario all'articolo 23 del *Manitoba Act* del 1870. Le due previsioni in esame prevedevano, come già evidenziato, che nei lavori e per la redazione degli atti nei procedimenti parlamentari dovessero essere usate entrambe le lingue ufficiali. Il quesito specifico rivolto alla Corte era se: “Le condizioni poste dall'articolo 133 del *Constitution Act*, 1867 e dall'articolo 23 del *Manitoba Act* del 1870, sull'uso dell'inglese e del francese nei lavori [...] del Parlamento del Canada e delle Assemblee legislative di Québec e Manitoba [e per l'adozione delle relative leggi] fossero obbligatorie”

¹⁷⁴ *Re: Manitoba Language Rights*, 1985, 1. S.C.R. 721.

¹⁷⁵ *Re: Manitoba Language Rights*, 1985, 1. S.C.R. 72, § 9.

(*mandatory*) o soltanto indicative (*directory*) dell'azione legislativa¹⁷⁶. La Corte rispose molto chiaramente che non esisteva alcuna autorità in Canada per applicare la dottrina *mandatory/directory* alle disposizioni costituzionali. Ove non vi sia alcuna indicazione testuale che una disposizione costituzionale è meramente indicativa, come nelle circostanze esaminate, non c'è spazio per interpretarla in tal senso e quindi è obbligatoria¹⁷⁷. I giudici, inoltre, confermarono che, dopo le due sentenze *Blaikie*, il riferimento agli atti legislativi comprende “tutte le leggi, i regolamenti e la legislazione delegata”¹⁷⁸.

La decisione contribuì in modo decisivo a chiarire il significato dell'insieme di norme procedurali, relative ai lavori parlamentari, rispetto alla Costituzione. Infatti, è necessario accennare al fatto che, nel tempo, i regolamenti parlamentari avevano stabilito regole non del tutto in linea con il dettato costituzionale. Per esempio, l'articolo 110 del regolamento della Camera dei Comuni stabiliva che: “Tutte le leggi devono essere stampate, prima della seconda lettura, sia in inglese che in francese”. Tale norma sembrava sottintendere che le leggi potessero essere presentate al Parlamento in una sola lingua, almeno in prima lettura, cosa che ha finito con il verificarsi regolarmente nel tempo. Il che costituirebbe una violazione tecnica dell'articolo 133 del BNAA del 1867¹⁷⁹, così come dell'articolo 23 della legge costituzionale di Manitoba. La Corte affermò che nei procedimenti di adozione delle leggi, sia federali che provinciali, è sempre richiesto l'uso congiunto di entrambe le lingue ufficiali e che entrambe hanno pari efficacia¹⁸⁰. Perciò, una legge che sia stata promulgata nella sola lingua inglese è senza efficacia, per invalidità del relativo procedimento legislativo.

La Corte ha, poi, dovuto rispondere al secondo quesito specifico: “Tutte le leggi e i regolamenti della Provincia di Manitoba, che non sono stati

¹⁷⁶ *Re: Manitoba Language Rights*, 1985, 1. S.C.R. 72, § 1.

¹⁷⁷ *Re: Manitoba Language Rights*, 1985, 1. S.C.R. 72, §§ 37 e 39.

¹⁷⁸ *Re: Manitoba Language Rights*, 1985, 1. S.C.R. 72, § 44.

¹⁷⁹ *Judicial Review of the Legislative Process: the case of Manitoba language rights*, M. Beaupré, Canadian Parliamentary review, vol. 10 n° 4, 1987 (revisionato nel 2013).

¹⁸⁰ *Re: Manitoba Language Rights*, 1985, 1. S.C.R. 72, § 130.

stampati e pubblicati in entrambe le lingue inglese e francese, sono “invalide” in base agli articoli costituzionali sopra citati? E se sì, quegli atti che non sono stampati e pubblicati in entrambe le lingue ufficiali hanno efficacia giuridica?”¹⁸¹

In base alle considerazioni precedenti, la Corte rispose che tutti gli atti pubblicati in un'unica lingua erano invalidi ma che, di fatto, essi fossero autorizzati a mantenere la loro validità fino a quando l'errore non fosse sanato o indefinitamente. In altre parole, le leggi dovevano essere considerate temporaneamente valide, in attesa di essere tradotte¹⁸².

3.3. La fase dell'interpretazione restrittiva

3.3.1. I diritti linguistici nell'ambito dei procedimenti giudiziari

L'interpretazione ampia delle norme che si riferiscono ai diritti linguistici fu sostituita, verso la metà degli anni '80, con un approccio più restrittivo, tanto che uno studioso canadese di diritto costituzionale, Ian Green, osservò che i giudici sostenevano i diritti se la loro esistenza risultava espressamente dalla Carta costituzionale. Per il resto, essi interpretavano i diritti linguistici “riduttivamente”¹⁸³.

I primi due casi, dei tre che mi accingo a esaminare, *MacDonald e Bilodeau*, riguardavano l'emissione di due multe per eccesso di velocità, rispettivamente in Québec e in Manitoba, la cui comunicazione era stata data solo in una lingua: nel primo caso in francese a un cittadino anglofono, nel secondo caso in inglese a un cittadino francofono. Detti cittadini, appartenenti a una minoranza linguistica nella Provincia di residenza, chiedevano la dismissione dell'accusa: ritenevano, infatti, che,

¹⁸¹ *Re: Manitoba Language Rights*, 1985, 1. S.C.R. 72, § 1.

¹⁸² *Re: Manitoba Language Rights*, 1985, 1. S.C.R. 72, § 157.

¹⁸³ *Remarks of the Right Honourable Beverley McLachlin*, P.C. Chief Justice of Canada, www.scc-csc.gc.ca.

in virtù degli articoli 133 del BNAA del 1867 e 19 del *Charter* canadese del 1982, fosse stato violato un loro diritto costituzionale per aver ricevuto una citazione di fronte al giudice provinciale, redatta in una sola delle due lingue ufficiali. Era, quindi, controverso il diritto di utilizzare entrambe le lingue ufficiali in atti giudiziari e di essere capito dal giudice nella lingua della minoranza¹⁸⁴. In caso di risposta affermativa, si doveva decidere la questione se il giudice conservasse o no la giurisdizione nei confronti dell'accusato.

Innanzitutto, la Corte premise alcuni elementi interpretativi essenziali. Spiegò che l'articolo 133 del BNAA, 1867, garantisce a qualsiasi persona, anglofona o francofona, il diritto di essere convocato presso un tribunale del Canada e in qualsiasi tribunale del Québec in un processo rilasciato nella sua lingua, almeno "quando lo Stato è parte del procedimento, come nei casi penali". La Corte aveva anche chiarito, riprendendo le considerazioni effettuate nei casi *Blaikie*, che c'erano due motivi per cui le norme di procedura devono essere promulgate e applicate sia in inglese che in francese: "La natura legislativa delle regole processuali [...] e la necessità di salvaguardare il diritto di tutti i litiganti". Tra i diritti processuali da tutelare, vi era anche quello di capire cosa accade nel processo, perciò il giudice dovrebbe rivolgersi agli imputati nella loro lingua¹⁸⁵.

Nonostante tali premesse, nel caso *MacDonald* la maggioranza dei giudici della Corte ha ritenuto che non si potesse riconoscere alcuna violazione delle norme costituzionali in materia di diritti linguistici. I giudici, in particolare il giudice Beetz, spiegarono che i diritti linguistici avevano carattere distinto rispetto agli altri riconosciuti dalla Costituzione, minimizzandone la portata. Dato che l'articolo 133 non riconosce nessun diritto linguistico all'appellante in quanto destinatario

¹⁸⁴ Nel caso *Bilodeau*, tra l'altro, era messa in discussione anche la validità della stessa fattispecie che regolava l'atto di citazione. Infatti, la legge che conteneva la norma era stata promulgata solo in lingua inglese, in violazione degli articoli 133 del BNAA del 1867 e 23 del *Manitoba Act* del 1870 (v. § 3.2.).

¹⁸⁵ *MacDonald v. City of Montreal*, 1986, 1 S.C.R. 460, §§ 58 e 65.

della convocazione, allo stesso modo non impone nessun corrispondente obbligo allo Stato. L'unico dovere positivo che la Corte riteneva di poter ricavare dall'articolo 133, è quello imposto alle Camere del Parlamento del Canada e all'Assemblea Nazionale del Québec, di utilizzare sia l'inglese che il francese nei lavori di quelle camere, così come il dovere di legiferare in entrambe le lingue. Inoltre, l'articolo 133 imponeva il dovere (negativo) di non violare i diritti linguistici conferiti direttamente ai parlamentari e ai giudici: “Sarebbe illegale, per esempio, espellere un membro della Camera dei Comuni o dell'Assemblea Nazionale per il fatto che usa il francese o l'inglese nei dibattiti; o impedire a un giudice di un tribunale del Québec o di un tribunale federale l'uso di una lingua nella sua corte. Ma questo dovere non è quello positivo che il ricorrente invoca”. La Corte suggeriva che l'unico modo per non deludere le aspettative del destinatario di un procedimento giudiziario fosse quello di emettere l'atto di citazione in entrambe le lingue ufficiali, il che sarebbe stato certamente ammissibile, o meglio, auspicabile. Al contrario, imporlo come un dovere che emana dall'articolo 133 avrebbe significato “farsi beffe del testo della Costituzione”¹⁸⁶.

La Corte fece anche riferimento a una proposta della società *franco – manitobaine* di distinguere tra procedimenti civili, da un lato, e penali dall'altro. La parte attrice nei processi civili manterrebbe la possibilità di scegliere la lingua mentre, in un procedimento penale, l'imputato avrebbe il diritto di essere convocato dinanzi al giudice nella lingua di sua scelta. Il giudice Beetz scartò il suggerimento poiché ritenne che questa distinzione non si potesse trarre dalla terminologia dell'articolo 133 del BNAA del 1867¹⁸⁷.

In questo modo, la Corte considerava solo il diritto (delle pubbliche autorità!) di scrivere e parlare in entrambe le lingue ufficiali, ma limitava il significato e la portata del diritto al giusto processo (*due process*)¹⁸⁸.

¹⁸⁶ *MacDonald v. City of Montreal*, 1986, 1 S.C.R. 460, §§ 67 – 69.

¹⁸⁷ *MacDonald v. City of Montreal*, 1986, 1 S.C.R. 460, § 82.

¹⁸⁸ *The case – law of the Supreme Court of Canada on minority linguistic rights*, R. De Caria, CDCT working paper 5 – 2012.

Secondo la maggioranza dei giudici, nel caso in cui alla parte del processo non fosse chiaro lo svolgersi del procedimento per problemi linguistici, sarebbe bastato fornire un *doveroso* servizio di traduzione. Resta che il diritto di capire cosa accade in tribunale e di essere compreso non era ritenuto un diritto linguistico, bensì solo “uno dei tanti aspetti del diritto a un equo processo”¹⁸⁹.

In questo contesto di sfavore verso l’inclusione dei diritti linguistici in quello del giusto processo, il Giudice Wilson sostenne un’opinione dissenziente: se l’articolo 133 conferiva il diritto alle parti di usare la propria lingua madre in tribunale, allora esisteva un correlativo dovere dello Stato di rispettare tale diritto. Era vero che un obbligo di questo tipo non poteva essere imposto allo Stato in virtù dell’articolo 133 (per l’uso del verbo “may”, che avvalga un comportamento, ma non lo impone), ma la convocazione non era comunque valida perché non erano presi in debita considerazione i destinatari delle diverse parti dell’articolo 133. Due parti sono indirizzate allo Stato (Parlamento e tribunali), le altre due al cittadino. “Le parti indirizzate allo Stato sono obbligatorie, impongono un obbligo allo Stato; le parti rivolte al cittadino, invece, gli conferiscono diritti: poter utilizzare la propria lingua, inglese o francese, nelle discussioni parlamentari e nei procedimenti giudiziari”¹⁹⁰.

Il Giudice Wilson conclude dicendo che, a suo parere, i documenti di avvio del processo devono, come minimo, riconoscere e soddisfare il diritto del contendente di capire ed essere capito e il modo ideale di rispettare l’obbligo era di emettere i documenti in versione bilingue.

Con riferimento alla sentenza *Bilodeau*, si può, altresì, sottolineare che la Corte sbrigò il caso in poco tempo, proprio perché le fu posta una questione già affrontata nel caso *Re: Manitoba Language Rights* l’anno precedente. Se era vero che la legge che prevedeva e regolava la fattispecie era *ultra vires*, dunque invalida, perché era stata promulgata e pubblicata solo in inglese (in violazione dell’articolo 23 del *Manitoba*

¹⁸⁹ *MacDonald v. City of Montreal*, 1986, 1 S.C.R. 460, § 114.

¹⁹⁰ *MacDonald v. City of Montreal*, 1986, 1 S.C.R. 460, § 159 – 161.

Act del 1870), applicando la dottrina *de facto*, se ne poteva dichiarare la temporanea validità. Le leggi monolingui rimanevano in vigore finché non fossero state tradotte anche in francese. Appurato questo punto, si giungeva alla stessa conclusione del caso *MacDonald*: la maggioranza riteneva che una convocazione monolingue non contravvenisse agli articoli 133 e 19 del BNAA del 1867. Anche qui, il giudice Wilson dissentì rispetto all'opinione della maggioranza, ritenendo che l'obbligo dello Stato poteva essere adempiuto con la semplice aggiunta della comunicazione anche nell'altra lingua ufficiale; durante il processo il convenuto avrebbe anche avuto diritto a ottenere una traduzione dai funzionari del tribunale¹⁹¹.

3.3.2. L'obbligo dei giudici di essere bilingui

Nel caso *Société des Acadiens*, i ricorrenti chiedevano alla Corte Suprema di dichiarare la violazione dei loro diritti linguistici, presumibilmente perpetrata, in loro danno, dalla Corte d'Appello della Provincia di New Brunswick perché i membri della giuria non parlavano il francese. Più precisamente: i ricorrenti si erano rivolti alla Corte d'Appello per impedire al Consiglio Scolastico di lingua minoritaria di continuare a offrire programmi d'immersione agli studenti francofoni per l'apprendimento del francese, nelle scuole di lingua inglese.

Gli appellanti avevano chiesto, giacché di lingua madre francese, che le loro ragioni fossero ascoltate da un giudice che comprendesse appieno quella lingua. La causa d'appello, alla fine, si svolse di fronte ad una giuria di tre membri, di cui solo uno era bilingue; i giudici rigettarono l'appello, rifiutandosi di emettere l'ingiunzione richiesta dagli appellanti. A quel punto, gli appellanti ritennero di essere stati lesi nei loro diritti linguistici: il diritto di utilizzare entrambe le lingue ufficiali in tribunale implicava, secondo loro, il diritto di essere giudicati da un tribunale i cui

¹⁹¹ *Bilodeau v. Attorney General of Manitoba*, 1986, 1 S.C.R. 449, § 22.

membri capiscono (tutti) la lingua scelta dalle parti del processo. Il caso riguardava l'articolo 19.2 del *Charter* canadese del 1982, che stabilisce che l'inglese e il francese possono essere utilizzati da ogni persona in tutti i procedimenti emessi da qualsiasi tribunale del New Brunswick. La questione era se l'articolo 19.2 del *Canadian Charter of Rights and Freedoms* desse diritto alle parti del processo, da svolgersi nei tribunali del New Brunswick, di essere ascoltate da giudici che sono in grado di intendere “gli atti del procedimento, le prove e gli argomenti, scritti e orali”, a prescindere dalla lingua ufficiale scelta dalle parti¹⁹². In altre parole: i giudici devono essere bilingui?

La sentenza mostra due gruppi di opinioni: la maggioranza riteneva che il diritto rivendicato dai ricorrenti trovasse ragion d'essere nell'articolo 13.1¹⁹³ dell'*Official Languages of New Brunswick Act*, ma non nell'articolo 19.2 del *Charter* canadese del 1982. Innanzitutto, notavano i giudici, la formulazione dell'articolo 19.2 della Costituzione canadese era diversa rispetto a quella dell'articolo 13.1 della legge sulle lingue ufficiali del New Brunswick; pertanto, i due testi non potevano essere equiparati. A riguardo, uno degli elementi più importanti della sentenza è la differenza, tracciata dal giudice Beetz, tra i diritti linguistici riconosciuti agli articoli 19.2 del *Charter* del 1982 e 133 del BNAA del 1867 e il diritto al giusto processo previsto dall'articolo 13.1 del *New Brunswick Act*. Secondo il giudice Beetz, i diritti garantiti dall'articolo 19.2 del *Charter* erano della stessa natura e portata di quelli garantiti dall'articolo 133 della legge costituzionale del 1867, per quanto riguarda i tribunali del Canada e le corti del Québec. Il caso *MacDonald* aveva stabilito che quei diritti linguistici sono acquisiti da “chi parla o scrive” in Parlamento o emette una sentenza giudiziaria e attribuiscono il potere,

¹⁹² *Société des Acadiens v. Association of Parents*, 1986, 1 S.C.R. 549, § 2.

¹⁹³ L'articolo 13.1 della Legge del New Brunswick diceva che “in ogni procedimento davanti a un tribunale, ogni persona che sta in giudizio o che fornisce materiale probatorio può essere udita nella lingua ufficiale di sua scelta e tale opzione non può mettere quella persona in nessuno svantaggio”. Il *New Brunswick Official languages Act* del 1969 è stato sostituito nel 2002 dal nuovo *Official Languages Act*; il testo qui riportato corrisponde, ora, a quello dell'articolo 14.1.

costituzionalmente protetto, di “scegliere” in quale lingua ufficiale scrivere e parlare.

D’altro canto, non è riconoscibile alcuna garanzia, né in base all’articolo 133 della legge costituzionale del 1867, né in base all’articolo 19 del *Charter* del 1982, che l’oratore abbia il diritto di essere ascoltato e compreso nella lingua di sua scelta¹⁹⁴.

Ritornano le argomentazioni già esposte nel caso *MacDonald*, il diritto delle parti di essere ascoltate e comprese da un tribunale nella loro lingua madre non è un vero e proprio diritto linguistico, bensì solo un aspetto del diritto all’equo processo. Quest’ultimo sì, è un “diritto universale”, più ampio dei diritti linguistici delle minoranze del Canada, che si estende a qualsiasi soggetto, compresi coloro che non parlano né capiscono nessuna delle due lingue ufficiali¹⁹⁵. A tale riguardo, un passaggio significativo della sentenza è il seguente: “I diritti linguistici, d’altra parte, sebbene il raggio d’azione di alcuni di essi sia stato ampliato e gli stessi incorporati nel *Charter*, restano comunque fondati sul compromesso politico”. Essendo stati inseriti in Costituzione come elemento di pacificazione tra anglofoni e francofoni, i diritti linguistici non potevano essere considerati al pari degli altri diritti e libertà fondamentali (incolumità personale, libertà di espressione, diritto alla salute, ecc...): essi si configuravano alla stregua di diritti negativi, poiché non implicavano un corrispondente obbligo dell’autorità giurisdizionale di impiegare la medesima lingua¹⁹⁶; prescriverebbero una limitata forma di bilinguismo, con riferimento alla redazione e pubblicazione delle leggi. Questo non vuol dire che le disposizioni relative ai diritti linguistici fossero pietrificate e dovessero rimanere immuni da ogni

¹⁹⁴ *Société des Acadiens v. Association of Parents*, 1986, 1 S.C.R. 549, § 53.

¹⁹⁵ *Société des Acadiens v. Association of Parents*, 1986, 1 S.C.R. 549, § 60.

¹⁹⁶ *I diritti linguistici nella giurisprudenza della Corte Suprema*, di V. Piergigli, in *L’apporto della Corte Suprema alla determinazione dei caratteri dell’ordinamento costituzionale canadese*, G. Rolla (a cura di), Giuffrè, Milano, 2008.

interpretazione giudiziaria, ma l'approccio doveva essere molto cauto, più moderato di quello usato per la costruzione dei "legal rights"¹⁹⁷.

Sulla base di questi argomenti, il ricorso degli appellanti fu rigettato. La percezione che i diritti linguistici rappresentino il prodotto di un compromesso politico, ha portato la Corte a ritenere che la formulazione delle norme del *Charter* del 1982 riflettesse il preciso intento dei suoi autori: escludere dalle declinazioni degli articoli 133 del BNAA, 1867 e 19 del *Charter*, 1982, il diritto positivo di essere compreso nella lingua ufficiale di propria scelta. Nell'esercizio delle loro funzioni per conto dello Stato, dunque, i giudici non avrebbero avuto libertà linguistica.

Una vistosa eccezione all'interpretazione restrittiva dei diritti linguistici, nel primo periodo di vigenza del *Charter*, era quella dei giudici Dickson e Wilson. Essi sostenevano che i diritti linguistici garantiti dalla Costituzione impongono necessariamente alle autorità l'obbligo positivo di rispettare "la scelta del linguaggio dei litiganti che compaiono davanti a loro"¹⁹⁸, poiché il *Charter* era stato progettato principalmente per "assicurare i diritti e le libertà dei singoli nei confronti dello Stato".

3.4. La svolta di fine anni '90: l'interpretazione ampia e teleologica

3.4.1. La lingua del commercio e degli affari in Québec

Due pietre miliari della giurisprudenza nazionale degli anni '90, che testimoniano l'accoglimento definitivo dell'interpretazione ampia e

¹⁹⁷ *Société des Acadiens v. Association of Parents*, 1986, 1 S.C.R. 549, §§ 63 – 64 e 66.

¹⁹⁸ *Société des Acadiens v. Association of Parents*, 1986, 1 S.C.R. 549, § 23.

teleologica dei diritti linguistici, sono le sentenze *Ford*¹⁹⁹ e *Devine*²⁰⁰, decise a distanza di un giorno l'una rispetto all'altra.

Le questioni sollevate da alcuni commercianti del Québec, riguardavano le norme della *Charte de la langue française* del 1977, che imponevano l'uso della lingua francese per i segnali pubblici, i manifesti e le insegne commerciali, nonché volantini, ordini, fatture e simili (gli articoli di cui trattasi erano contenuti nella parte VII della legge, artt. 52 – 71); nello specifico, la sentenza *Ford* focalizzava l'attenzione su due disposizioni in particolare della Carta della lingua francese, cioè gli articoli 58 e 69, dedicati alla lingua dei segnali pubblici, dei manifesti e delle insegne commerciali di una società soggetta alla giurisdizione del Québec. La differenza tra i due casi stava nel fatto che, mentre nel primo caso era richiesto l'uso della sola lingua francese, omettendo completamente quella inglese, nel caso *Devine* era previsto l'uso contestuale delle due lingue. In entrambe le circostanze, i ricorrenti chiedevano alla Corte di determinare se le norme fossero proporzionate rispetto all'obiettivo di proteggere la lingua francese e non fossero discriminatorie nei confronti della minoranza di lingua inglese della Provincia. In particolare, si denunciava una compressione della libertà di espressione, garantita agli articoli 2 della Carta canadese dei diritti e delle libertà e, in particolare, 2 e 3 della Carta del Québec dei Diritti e delle Libertà dell'Uomo²⁰¹, che attribuiscono “la libertà di esprimersi nella lingua di propria scelta”²⁰², anche negli esercizi commerciali provinciali (*entreprises exerçant au Québec*).

In un passaggio ormai famoso, i giudici affermarono che: “Non vi può essere vera libertà di espressione per mezzo del linguaggio se a uno è vietato utilizzare la lingua di propria scelta”, perché la lingua è intimamente legata al contenuto di un'espressione e, quindi, al suo significato ed è il mezzo attraverso il quale l'individuo esprime la propria

¹⁹⁹ *Ford v. Québec (Attorney General)*, 1988, 2 S.C.R. 712.

²⁰⁰ *Devine v. Québec (Attorney General)*, 1988, 2 S.C.R. 70.

²⁰¹ *Ford v. Québec (Attorney General)*, 1988, 2 S.C.R. 712, § 1.

²⁰² *Ford v. Québec (Attorney General)*, 1988, 2 S.C.R. 712, § 39.

identità personale e collettiva²⁰³. Lo stesso affermava il preambolo della Carta della lingua francese: il linguaggio è il principale mezzo di espressione dell'identità culturale di un popolo. La Corte stava facendo un fondamentale passo avanti nella tutela dei diritti linguistici, perché, includendoli all'interno della libertà di espressione, ne stava riconoscendo la dimensione tipicamente individuale accanto a quella collettiva²⁰⁴.

Ciò premesso, con precipuo riferimento al caso *Ford*, la Corte ritenne che i materiali legislativi presi in esame dimostrassero che: “Lo scopo della politica linguistica, sulla base della Carta della lingua francese, era serio e legittimo” e sufficientemente importante. Le norme della Carta indicavano la preoccupazione per la sopravvivenza del francese, cui il Legislatore del Québec aveva prontamente risposto. Inoltre, in essi era palese l'esistenza di un “collegamento razionale” tra la tutela della lingua francese e il contenuto delle disposizioni in esame (*visage linguistique*)²⁰⁵. Tuttavia, dopo aver svolto “un'ineludibile attività di bilanciamento”²⁰⁶, la Corte ritenne che mancasse il terzo requisito del *test Oakes*: l'obbligo dell'uso esclusivo della lingua francese non era necessario per il conseguimento dell'obiettivo, né proporzionale a esso²⁰⁷, posto che in Québec risiede anche una minoranza di lingua inglese, che non può essere trascurata. La Corte reputò eccessivo imporre solo l'uso del francese al fine di proteggere la vitalità della lingua e suggerì alcune alternative, più adatte allo scopo. Per esempio, il Legislatore avrebbe potuto prevedere l'aggiunta del francese, accanto alle altre lingue, oppure renderlo predominante, dandogli, così, maggiore visibilità.

²⁰³ *Ford v. Québec (Attorney General)*, 1988, 2 S.C.R. 712, § 40.

²⁰⁴ *The case – law of the Supreme Court of Canada on minority linguistic rights*, di R. De Caria, CDCT working paper 5 – 2012; *La politica linguistica del Québec tra diritti individuali e diritti collettivi*, di D. Loprieno, in *Il Canada: un laboratorio costituzionale*, G. Silvio (a cura di), Cedam, Padova, 2000, p. 305.

²⁰⁵ Il ragionamento della Corte Suprema segue, in modo evidente, lo schema del *test Oakes*, per la verifica della proporzionalità della norma rispetto al suo scopo (v. § 2).

²⁰⁶ *Ford v. Québec (Attorney General)*, 1988, 2 S.C.R. 712, § 63.

²⁰⁷ *Ford v. Québec (Attorney General)*, 1988, 2 S.C.R. 712, § 73.

Oltre che la violazione della libertà di espressione, i giudici denunciarono anche quella dell'articolo 10 della Carta della lingua francese, che stabiliva il divieto di discriminazioni basate, tra gli altri motivi, sulla lingua. Gli articoli 58 e 69 violavano il principio di non discriminazione perché sancivano un trattamento degradante per alcune categorie di persone, in base alla lingua parlata: mentre i francofoni erano autorizzati ad usare la propria lingua madre, agli anglofoni (e, in generale, ai non – francofoni) era impedito. In questo modo la legge “annullava o danneggiava il diritto al pieno ed eguale riconoscimento ed esercizio dei diritti e delle libertà dell'uomo riconosciuti dal *Charter* del Québec.”²⁰⁸. Per tutti questi motivi, la Corte Suprema invalidò gli articoli denunciati. Con riferimento, invece, al caso *Devine*, la Corte rigettò la questione d'incostituzionalità sollevata dai ricorrenti, perché essi ritenevano, a torto, che la disciplina della Carta della lingua francese rappresentasse “una barriera alla libera circolazione” (delle persone e delle merci)²⁰⁹. Il ragionamento fu, per certi versi, legato ad aspetti tecnici. Innanzitutto, l'efficacia dell'articolo 58, che prevedeva l'uso esclusivo del francese nelle insegne commerciali, era venuta meno con la sentenza *Ford*, perciò alcune delle altre disposizioni impugnate (artt. 59, 60, 61), che avevano natura eccezionale rispetto all'articolo 58, non avevano più ragion d'essere e ne era derivata la loro inefficacia.

In secondo luogo, dalla lettura congiunta delle disposizioni relative alla lingua del commercio e degli affari (artt. 52 – 71) e dell'articolo 89²¹⁰, della *Charte de la langue française*, si ricavava che tutte le pubblicazioni di natura commerciale (dépliants, brochures, cataloghi) potevano essere redatte anche in lingua inglese. Per cui non si poteva sostenere che le disposizioni normative costituissero un ostacolo inaccettabile alla

²⁰⁸ *Ford v. Québec (Attorney General)*, 1988, 2 S.C.R. 712, § 82.

²⁰⁹ La libertà di circolazione delle persone e delle merci è un elemento protetto anche (e soprattutto) dalla Costituzione canadese, all'articolo 121 del BNAA del 1867: “Canadian Manufactures, etc. – All Articles of the Growth, Produce, or Manufacture of any one of the Provinces shall, from and after the Union, be admitted free into each of the other Provinces”.

²¹⁰ “Se la legge non impone l'uso esclusivo del francese, si può continuare a impiegare, contestualmente, la lingua ufficiale e un'altra lingua”.

circolazione delle persone e delle merci. Non erano tali da impedire agli individui di entrare nella Provincia; “erano semplici condizioni per fare affari [...] alle quali chiunque [poteva] conformarsi.”²¹¹. In conclusione, le regole sull’uso congiunto delle due lingue ufficiali superavano il test di bilanciamento richiesto dall’articolo 1 del *Charter* canadese e la conservazione della realtà francofona era stata legittimamente assicurata dalla previsione delle comunicazioni commerciali anche in francese.

3.4.2. L’evoluzione dell’interpretazione dei diritti linguistici nell’istruzione: considerazioni introduttive

Il settore del diritto all’istruzione in lingua minoritaria, è la principale eccezione all’interpretazione restrittiva dei diritti linguistici, nel primo periodo di vigenza del *Charter*, anche se si dovranno attendere gli anni ’90 per costatare un effettivo ripensamento della portata obbligatoria dell’articolo 23.

Con una sentenza degli anni ‘80, *Protestant School Boards*²¹², la Corte Suprema dovette decidere se i Consigli scolastici di lingua inglese del Québec erano obbligati ad ammettere alle scuole pubbliche inglesi quei bambini che compivano i requisiti dell’articolo 23 del *Charter* canadese, ma non quelle degli articoli 72 e 73 della *Charte de la langue français*. I requisiti per l’accesso all’istruzione pubblica in lingua inglese riguardavano il *background* educativo familiare: i genitori, i fratelli o gli stessi bambini interessati, dovevano aver ricevuto gran parte dell’istruzione primaria e secondaria in inglese, eventualmente anche fuori dal Québec (v. parte seconda, § 5).

Il Governo del Québec, in occasione del giudizio *Protestant School Boards*, incoraggiò i giudici a far uso degli strumenti comparativi; in

²¹¹ *Devine v. Québec (Attorney General)*, 1988, 2 S.C.R. 70, § 19.

²¹² *Attorney General of Québec v. Québec Association of Protestant School Boards et al.*, 1984, 2 S.C.R. 66.

particolare li esortò a guardare all'esperienza di ordinamenti, come il Belgio, che hanno una situazione socio – linguistica paragonabile a quella del Québec²¹³ e che avevano adottato misure linguistiche molto più restrittive di quelle del Québec, ritenute giustificate dai tribunali europei. Prendendo ad esempio quell'ordinamento, il Québec sostenne che i diritti collettivi della minoranza anglofona non erano minacciati e che il sistema di accesso all'insegnamento in inglese non era per niente irragionevole. La Corte, comunque, invalidò parte degli articoli 72 e 73, rilevandone il contrasto rispetto all'articolo 23 del *Charter* del 1982. Le disposizioni dell'articolo 73 della *Charte de la langue française* si scontravano direttamente con quelle dell'articolo 23 del *Charter canadese* perché non si riconoscevano limiti giustificabili alla luce dell'articolo 1 del *Charter* stesso. Le restrizioni in esame, insomma, non erano legittime rispetto ai diritti e alle libertà garantiti dalla Carta canadese, né potevano modificarli²¹⁴. Tra l'altro, la Corte rilevava che il Québec era stata la sola Provincia in controtendenza rispetto all'estensione dei benefici concessi alle minoranze linguistiche²¹⁵ (*Québec exception*).

Inoltre, i giudici della Corte Suprema sostennero che, nonostante l'articolo 59 del CAct del 1982 preveda che l'articolo 23.1.a (diritto all'istruzione nella lingua madre della minoranza residente nella Provincia) entri in vigore in Québec solo a seguito della proclamazione dell'Assemblea Nazionale (finora mai eseguita), non c'erano, comunque, ragioni sufficienti per giustificare la limitazione ai diritti della minoranza anglofona. Si notava allora, già in quel periodo, una certa sensibilità

²¹³ In Belgio vige un federalismo di superposizione, in cui le Comunità sono espressione di un decentramento basato sul criterio dell'identità linguistico – culturale, e possiedono competenze riguardanti la cultura, l'insegnamento e l'uso delle lingue; *Il Belgio*, di E. A. Ferrioli, in *Diritto costituzionale comparato*, P. Carrozza, A. Di Giovine e G. F. Ferrari (a cura di), Laterza, 2009, p.338.

²¹⁴ *Attorney General of Québec v. Québec Association of Protestant School Boards et al.*, 1984, 2 S.C.R. 66, p. 88.

²¹⁵ *Attorney General of Québec v. Québec Association of Protestant School Boards et al.*, 1984, 2 S.C.R. 66, p. 81.

rispetto ai diritti linguistici nell'istruzione, come veicolo di protezione della cultura propria di una minoranza.

I giudici della Corte Suprema si soffermarono sulla natura dei diritti linguistici e all'istruzione, rilevando che: “L'articolo 23 [...] non è una codificazione di diritti essenziali, preesistenti e universali che [...] hanno ricevuto un nuovo primato e l'inviolabilità dall'essere stati inseriti nella legge suprema del paese. Le disposizioni particolari dell'articolo 23 del *Charter* ne fanno un insieme unico di disposizioni costituzionali, del tutto peculiari del Canada.”²¹⁶. Questo commento evidenzia come, pur essendo costituzionalmente radicati, non si ritenesse che i diritti linguistici avessero acquisito un consolidamento pari a quello degli altri *civil rights* e, quindi, non potevano avere stessa interpretazione estensiva di quelli.

La Corte Suprema era ancora incerta su quale portata obbligatoria attribuire alle norme sui diritti linguistici perché: da un lato, vi erano le considerazioni sulla natura di compromesso politico dell'articolo 23, inserito nella Costituzione al fine di prendere atto (e proteggere) una specifica situazione di convivenza tra due comunità in Canada; dall'altro, e proprio in considerazione dell'elemento compromissorio, i giudici iniziavano a ragionare in termini di opportunità della tutela, nel senso di ricercare, di volta in volta, la protezione più adeguata alle esigenze della minoranza. Proprio quest'ultimo aspetto fu sviluppato in due storiche sentenze della Corte Suprema, *Mahe* e *Arsenault – Cameron*.

3.4.3. Lo sviluppo dello *sliding scale approach*

I casi *Mahe*²¹⁷ e *Arsenault – Cameron*²¹⁸ dimostrano come, nell'arco di dieci anni, la Corte Suprema abbia acquisito la consapevolezza che

²¹⁶ *Attorney General of Québec v. Québec Association of Protestant School Boards et al.*, 1984, 2 S.C.R. 66, p. 79.

²¹⁷ *Mahe v. Alberta*, 1990, 1 S.C.R. 342.

²¹⁸ *Arsenault – Cameron v. Prince Edward Island*, 2000, 1 S.C.R. 3.

l'istruzione rappresenta un momento fondamentale, per lo sviluppo delle comunità di minoranza di lingua ufficiale e le loro culture²¹⁹.

In entrambi i casi, gruppi di genitori francofoni, residenti rispettivamente, nelle Province di Alberta e Prince Edward, avevano chiesto ai relativi Ministri dell'Istruzione e Consigli Scolastici francesi, di istituire una nuova scuola elementare nella città di residenza, affinché l'educazione primaria fosse data ai bambini completamente in lingua francese e in un ambiente totalmente francofono. La scuola sarebbe stata amministrata da un Comitato di genitori francofoni, sotto la supervisione di un autonomo Consiglio Scolastico e avrebbe attuato programmi d'insegnamento della cultura francofona²²⁰. In entrambi i casi il diritto fu negato, sostenendo che, nelle circostanze concrete, non era necessario spendere fondi pubblici per costruire una nuova scuola. Inoltre, ai genitori dell'Alberta fu espressamente rifiutata l'istituzione di un Consiglio scolastico per l'autonoma gestione dell'insegnamento in lingua minoritaria; mentre a quelli della Provincia di Prince Edward fu proposto, in alternativa, un servizio di trasporto, che avrebbe consentito ai bambini di frequentare una scuola già esistente, in un'altra città, anche se lontana circa un'ora.

I genitori presentarono ricorso alla Corte Suprema. Essi lamentavano di non aver ottenuto una tutela adeguata dei loro diritti linguistici, ex articolo 23 della Costituzione canadese, e di averne derivato una lesione al proprio patrimonio culturale. I genitori francofoni sostenevano, a ragione, di compiere le condizioni richieste dall'articolo 23 del *Charter*, per pretendere che i propri figli fossero istruiti nella lingua minoritaria (francese): cittadini che avevano ricevuto l'istruzione primaria in lingua francese e residenti in Province dove i francofoni rappresentano la minoranza linguistica. Perciò, erano legittimati a ottenere la gestione e il controllo di una scuola di minoranza linguistica, distinta da quella della maggioranza. La Corte accolse entrambi i reclami.

²¹⁹ *Arsenault – Cameron v. Prince Edward Island*, 2000, 1 S.C.R. 3, §§ 26 – 27.

²²⁰ *Mahe v. Alberta*, 1990, 1 S.C.R. 342, pp. 343 e 352.

Nella sentenza *Mahe*, i giudici hanno illustrato il significato e la portata dell'articolo 23 del *Charter* canadese, affermando che l'obiettivo generale della norma è di conservare e promuovere le due lingue ufficiali del Canada e le loro rispettive culture. Il riferimento alla cultura fu molto rilevante, perché si basava sull'acquisita consapevolezza che la lingua è inscindibilmente legata alla cultura che ne è portatrice. La Corte Suprema dipanò le incertezze in un passaggio della sentenza *Mahe* rimasto famoso: “Il linguaggio è più di un semplice mezzo di comunicazione, è parte integrante dell'identità e della cultura del popolo che la parla. È il mezzo con cui gli individui comprendono loro stessi e il mondo che li circonda”²²¹. L'articolo 23 era stato progettato per: “correggere, su scala nazionale, la progressiva erosione della cultura delle minoranze linguistiche ufficiali, e per instaurare una partnership paritaria tra i due gruppi linguistici maggiori”²²². Lo scopo dei costituenti era stato quello di correggere le passate ingiustizie, garantendo alle comunità ufficiali di minoranza l'accesso a un'istruzione di pari qualità (in quella lingua, s'intende). Pertanto, i ricorrenti erano pienamente giustificati nel sostenere che incombessero obblighi positivi sul Governo e sulle autorità amministrative provinciali. Addirittura, nella sentenza *Arsenault – Cameron*, i giudici affermarono che: “L'articolo 23 del *Charter* canadese impone ai Governi provinciali di fare qualsiasi cosa sia in concreto possibile per preservare e promuovere l'insegnamento delle lingue di minoranza”²²³, valutando con discrezionalità le più adeguate misure per garantire effettive prestazioni d'insegnamento nella lingua minoritaria²²⁴. Una questione che i giudici chiarirono, discutendone a fondo, fu quella riguardante il significato concreto da attribuire al termine “numero sufficiente” (*number warrants*) dell'articolo 23: i genitori hanno il diritto di far istruire i propri figli nella lingua della minoranza se il numero di bambini residenti nella zona è sufficiente, cioè tale da giustificare la

²²¹ *Mahe v. Alberta*, 1990, 1 S.C.R. 342, p. 362.

²²² *Mahe v. Alberta*, 1990, 1 S.C.R. 342, p. 364.

²²³ *Arsenault – Cameron v. Prince Edward Island*, 2000, 1 S.C.R. 3, §§ 26 – 27.

²²⁴ *Arsenault – Cameron v. Prince Edward Island*, 2000, 1 S.C.R. 3, §§ 51 – 52; *Mahe v. Alberta*, 1990, 1 S.C.R. 342, pp. 393 e 365.

spesa pubblica per l'effettuazione dell'intervento positivo. Il problema era capire, appunto, quando il numero giustificava la spesa pubblica.

La Corte, a riguardo, elaborò la formula della “scala mobile” (*sliding scale*): riteneva che dal testo dell'articolo 23 si potesse ricavare una scala (o vari gradi) di protezione, individuando, con un certo margine di discrezionalità, la tutela linguistica più adeguata alle circostanze del caso concreto (avendo, ovviamente, riguardo al numero di studenti che sceglievano l'insegnamento nella lingua minoritaria). La Corte sviluppò ulteriormente quest'approccio nella successiva sentenza *Arsenault – Cameron*, spiegando che l'articolo 23 ha carattere riparatore, per cui non può essere interpretata nel senso di accordare alle comunità linguistiche di minoranza la stessa tutela, trattandole allo stesso modo. Non era costituzionalmente possibile adottare una “formal vision of equality” perché, per il principio di uguaglianza sostanziale, le minoranze di lingua ufficiale devono essere trattate in modo diverso, secondo le circostanze particolari, in modo da fornire loro un livello d'istruzione equivalente a quello della maggioranza di lingua ufficiale²²⁵.

Ciò premesso, nel caso *Mahe* i giudici affermarono che, in linea di principio, sussistevano le condizioni per la creazione di un Consiglio scolastico francofono indipendente ma, tenendo conto del livello di spesa pubblica necessaria, il numero di studenti richiedenti era esiguo perciò, nelle circostanze concrete, sarebbe stato meglio individuare una forma di tutela più appropriata. Ad esempio, la Corte suggerì l'istituzione di un gruppo di rappresentanti dei genitori in seno al Consiglio scolastico già esistente, che permettesse comunque di esercitare un controllo su quegli aspetti dell'istruzione da cui dipende la formazione e conservazione di una coscienza culturale²²⁶. In altre parole, la Corte suggerì una forma di tutela intermedia tra quella minima (programmi d'insegnamento in lingua minoritaria) e quella massima (ambiente scolastico separato, di lingua minoritaria). L'unico ostacolo, a quel punto, era che la Provincia

²²⁵ *Arsenault – Cameron v. Prince Edward Island*, 2000, 1 S.C.R. 3, § 31.

²²⁶ *Mahe v. Alberta*, 1990, 1 S.C.R. 342, pp. 374 – 376.

dell'Alberta doveva ancora “attuare una normativa conforme, in tutti gli aspetti, all'articolo 23 del *Charter*”²²⁷, come specificati dalla Corte.

La sentenza *Mahe* ha permesso alla Corte Suprema di specificare e ampliare il significato dell'articolo 23 e la sua portata. Grazie alle indicazioni di questa sentenza le Province sono riuscite a garantire una tutela più appropriata del diritto all'istruzione nella lingua minoritaria e a eliminare i dubbi relativi al significato di certe espressioni costituzionali²²⁸. Lo *sliding scale approach* contrastava, invero, con una diversa interpretazione dell'articolo 23, fino a quel momento avallata dai giudici, cioè l'interpretazione dei diritti diversi o separati. Quest'approccio aveva prodotto tutele nettamente differenziate: le normative provinciali consideravano, di solito, due soglie numeriche, in base alle quali riconoscere o il diritto a un pieno servizio scolastico nella lingua minoritaria (scuola separata, autonomamente gestita e controllata dalla minoranza), oppure un pacchetto di servizi linguistici aggiuntivi (corsi di lingua, insegnamenti parziali nella lingua minoritaria, servizi di trasporto)²²⁹.

Con precipuo riferimento al caso *Arsenault – Cameron*, i giudici asserirono che il Ministro dell'Istruzione aveva commesso un grave errore di valutazione, nel negare l'istituzione di un'apposita scuola francofona e proporre il servizio di trasporto. Lo stesso aveva compiuto la Corte Suprema della provincia di Prince Edward Island, che per prima aveva ricevuto il reclamo dei genitori. La *Appeal Division* della Corte

²²⁷ *Mahe v. Alberta*, 1990, 1 S.C.R. 342, p. 389.

²²⁸ Innanzitutto, espressioni come “istruzione in francese/inglese” e “programma d'insegnamento nella lingua minoritaria” devono essere intese o come programmi di formazione scolastica che usano la lingua di minoranza come lingua principale d'insegnamento, o comunque come lingua principale di comunicazione nelle attività pedagogiche. Le modalità d'insegnamento possono prevedere una percentuale minima di ore d'insegnamento nella lingua di minoranza, oppure l'uso in via principale della stessa, senza escludere programmi bilingui d'insegnamento. Di certo, si è constatato che le normative provinciali hanno escluso, a volte espressamente, i cosiddetti “programmi d'immersione” nella lingua minoritaria, molto in voga dagli anni'60 del secolo scorso per potenziare l'apprendimento della seconda lingua che, di solito, comportava l'insegnamento di alcune discipline in una lingua diversa da quella materna.

²²⁹ *Mahe v. Alberta*, 1990, 1 S.C.R. 342, p. 366.

provinciale aveva concordato, a torto, con il Ministro, nell'affermare che: "I vantaggi risultanti dallo stabilimento di una scuola francese a Summerside non potevano comunque soppiantare gli svantaggi di ricevere un'istruzione [...] inferiore", rispetto a quella che sarebbe offerta ai bambini nella lingua ufficiale della maggioranza²³⁰.

Infatti, dall'analisi storica e contestuale dei diritti linguistici nella Provincia di Prince Edward, emergeva una spiacevole situazione di assimilazione linguistica e culturale della comunità francofona; per cui il Governo aveva fallito nell'adempimento dei suoi obblighi ex articolo 23 della Carta dei diritti canadese²³¹. Ed ecco la conferma di una delle più altre espressioni dell'articolo 23: la dimensione collettiva del diritto all'istruzione, come mezzo per tutelare l'identità culturale delle comunità di minoranza.

Sulla base del principio di uguaglianza sostanziale, la Corte considerava che la diversità di trattamento, consistente nell'istituzione di una scuola francofona distinta, richiesta dai genitori, fosse giustificata perché i bambini francofoni di Summerside erano nettamente svantaggiati. Essi, infatti, erano "costretti a scegliere" tra una scuola accessibile in loco nella lingua della maggioranza e una meno accessibile nella lingua di minoranza. In secondo luogo, la Corte attestò che: "La scelta del viaggio avrebbe [avuto] un impatto sull'assimilazione dei bambini di lingua minoritaria" perché i lunghi tempi di percorrenza e l'essere mandati così al di fuori della propria comunità, in un istituto scolastico che non garantiva l'omogeneità linguistica nella lingua di minoranza, avrebbe avuto un effetto negativo sulla formazione culturale e linguistica dei bambini²³². Di conseguenza, sia il Ministro che la Corte Suprema provinciale aveva male applicato il criterio della "scala mobile", considerando che comunque sarebbe stato garantito ai bambini di lingua minoritaria una tutela "ragionevole", senza considerare quali servizi

²³⁰ *Arsenault – Cameron v. Prince Edward Island*, 2000, 1 S.C.R. 3, §§ 3 – 4.

²³¹ *Arsenault – Cameron v. Prince Edward Island*, 2000, 1 S.C.R. 3, § 29.

²³² *Arsenault – Cameron v. Prince Edward Island*, 2000, 1 S.C.R. 3, § 50

avrebbero meglio favorito “la fioritura e la conservazione della minoranza di lingua francese”²³³.

3.4.4. Note conclusive

In conclusione, dall’analisi svolta dalla corte sull’articolo 23 della Carta dei diritti canadese, emerge che è necessario individuare lo strumento più opportuno e adeguato alle circostanze concrete, per garantire un servizio educativo sufficiente a soddisfare lo scopo di preservare e promuovere lo sviluppo linguistico e culturale della comunità di minoranza linguistica. Per far ciò, bisogna valutare le misure di tutela applicabili in relazione alla spesa pubblica necessaria e al numero di aventi diritto. In particolare, la garanzia di un edificio scolastico distinto (“facility” o “établissement”), nella zona di residenza degli studenti, è considerato il gradino massimo della *sliding scale*: destinare uno spazio fisico, linguisticamente omogeneo, all’insegnamento totalmente in lingua minoritaria, è il modo migliore per impedire l’assimilazione da parte della maggioranza²³⁴.

3.4.5. La legittimità dei requisiti per l’accesso all’istruzione pubblica in inglese in Québec

Da ultimo, vado ad analizzare due sentenze dell’ultimo decennio, *Gosselin*²³⁵ e *Nguyen*²³⁶, per cercare di capire a che punto è arrivata la giurisprudenza nell’interpretazione dei diritti linguistici, in materia d’istruzione. Le due sentenze sono interessanti, altresì, perché il diritto

²³³ *Arsenault – Cameron v. Prince Edward Island*, 2000, 1 S.C.R. 3, § 57.

²³⁴ *I diritti linguistici nell’educazione*, di V. Piergigli, in *Protezione dei diritti fondamentali: Europa e Canada a confronto*, S. Gambino (a cura di), Giuffrè, Milano, 2004.

²³⁵ *Gosselin (Tutor of) v. Québec (Attorney General)*, 2005, 1 S.C.R. 238.

²³⁶ *Nguyen v. Québec (Education, Recreation and Sports)*, 2009, 3 S.C.R. 208.

controverso era quello di un gruppo di bambini francofoni che chiedevano di accedere all'istruzione pubblica in inglese in Québec. Più precisamente, un gruppo di genitori francofoni, residenti in Québec, aveva fatto richiesta al Ministro dell'Istruzione di includere i propri figli nel sistema d'insegnamento pubblico in lingua inglese, finanziato con fondi pubblici. Le richieste erano state respinte. Sia in *Gosselin* che in *Nguyen*, i genitori appellanti non possedevano i requisiti dell'articolo 73 della *Charte de la langue française* per l'accesso al sistema pubblico d'istruzione in inglese: essi erano residenti in Québec e avevano ricevuto l'istruzione in francese nella Provincia, o comunque non avevano ricevuto l'educazione primaria in inglese in Canada. Perciò, la spesa pubblica per l'istruzione in lingua inglese non era giustificata nei confronti dei loro figli. Premesso questo, a rigor di logica, la Corte avrebbe potuto rigettare le richieste dei genitori in entrambi i casi. Invece, nel caso *Nguyen* dichiarò incostituzionali le norme impugnate dagli appellanti, ma procediamo per gradi.

Nel caso *Gosselin*, i genitori ricorrenti avevano invocato la violazione degli articoli 15²³⁷ del *Charter* canadese e 10 e 12 della Carta dei diritti e delle libertà del Québec, cioè del principio di uguaglianza nel godimento ed esercizio delle libertà e dei diritti riconosciuti ai cittadini (tra cui la fornitura di servizi pubblici). L'esclusione dei bambini francofoni dall'istruzione pubblica in inglese era, secondo loro, incostituzionale, perché discriminava i bambini francofoni rispetto a quelli anglofoni. La Corte, dal canto suo, non ritenne che fosse stata perpetrata una discriminazione; l'assenza del diritto invocato era abbastanza evidente. Il diritto dei bambini non poteva essere riconosciuto: né in base all'articolo 73 della Carta della lingua francese del Québec, perché non ne compivano le condizioni; né in base all'articolo 23 del *Charter* canadese, perché i bambini non facevano parte della comunità di minoranza della Provincia.

²³⁷ L'articolo 15 del *Charter* canadese non annovera espressamente la lingua tra i motivi di discriminazione ma la Corte Suprema ne ha riconosciuto l'implicita inclusione.

La Corte affermò che la tutela era inammissibile perché, se la misura fosse stata adottata, avrebbe avuto l'effetto di demolire quel compromesso accuratamente redatto nel testo dell'articolo 23 della Carta dei diritti e delle libertà canadese. Infatti, poiché membri della comunità francofona di maggioranza in Québec, i genitori tentavano di “strumentalizzare il principio di uguaglianza”, per accedere a un diritto garantito, in Québec, alla minoranza di lingua inglese²³⁸.

Come la Corte ha dichiarato in numerose occasioni, non c'è gerarchia tra norme costituzionali, tutte le parti della Costituzione devono essere lette insieme. Pertanto, avendo riguardo al principio di uguaglianza sostanziale, nelle circostanze del caso in discussione, l'articolo 73 era lo strumento per: “Attuare positivamente la responsabilità costituzionale che incombe su tutte le Province, per offrire alla comunità di minoranza l'insegnamento nella sua lingua”²³⁹. In sostanza, il Legislatore del Québec aveva legittimamente esercitato il suo potere per realizzare gli scopi degli articoli 15 e 23 del Charter: uguaglianza sostanziale e tutela delle minoranze linguistiche – attraverso e – nell'istruzione.

Nella sentenza *Nguyen*, come accennato, la Corte Suprema arrivò a conclusioni opposte. Una delle condizioni dell'articolo 73 della Carta della lingua francese, affinché i bambini possano accedere all'istruzione sovvenzionata in inglese, è che essi abbiano ricevuto la maggior parte della loro educazione in scuole di lingua inglese in Canada. In tal caso, si può ritenere che sussista l'interesse a ricevere una formazione scolastica uniforme. Va, però, aggiunto che nel 2002 l'Assemblea Nazionale aveva approvato alcune modifiche alla Carta, avendo registrato un crescente fenomeno di abusi e strumentalizzazioni dell'articolo 23.2 della Carta canadese dei diritti e libertà (principio dell'uniformità linguistica familiare). In particolare, i genitori francofoni, non compiendo le condizioni dell'articolo 73 della Carta della lingua francese (cioè, non

²³⁸ *Gosselin (Tutor of) v. Québec (Attorney General)*, 2005, 1 S.C.R. 238, § 10.

²³⁹ *Gosselin (Tutor of) v. Québec (Attorney General)*, 2005, 1 S.C.R. 238, §§ 15 – 16.

essendo stati istruiti in inglese in Canada²⁴⁰), iscrivevano i loro figli alle scuole di lingua inglese, private o non sovvenzionate, per brevi periodi; poi, chiedevano che fosse riconosciuto loro il possesso dei requisiti dell'articolo 23.2, per ottenere di iscrivere i propri figli alle scuole inglesi, pubbliche o comunque sovvenzionate, del Québec. Le modifiche prevedevano che i genitori, i cui figli si erano iscritti in scuole private per brevi periodi, o avessero ricevuto l'istruzione in inglese solo grazie ad una speciale autorizzazione, il tutto al solo fine di rientrare nei parametri dell'articolo 23, non avrebbero potuto esercitare le facoltà previste dal medesimo articolo.

Ed ecco "l'ineludibile bilanciamento": la Corte ritenne che le restrizioni, successive alle modifiche, fossero incostituzionali, perché non erano proporzionate all'obiettivo del Legislatore del Québec di proteggere e promuovere la lingua francese nell'istruzione, nonostante lo scopo fosse sufficientemente serio e legittimo. La decisione della Corte si basava sulle argomentazioni di un caso precedentemente deciso, *Solsky*²⁴¹, in cui i Giudici avevano dovuto decidere sulla conformità dell'articolo 73 della *Charte de la Langue Française*, rispetto ai diritti stabiliti all'articolo 23.2 del *Charter* canadese. Cioè: è legittimo che un bambino abbia accesso a scuole pubbliche o sovvenzionate nella lingua della minoranza, solo se ha ricevuto la maggior parte della sua istruzione in quella lingua? E qual è l'esatta portata di questa previsione? La Corte, in quell'occasione, spiegò che il termine "maggior parte" doveva essere interpretato correttamente: "Dando luogo a una valutazione globale, di natura qualitativa del percorso formativo del bambino"²⁴². Doveva essere evitata un'analisi matematica di questo percorso, basata esclusivamente sul tempo trascorso nelle scuole di lingua minoritaria (che era stato l'approccio del Ministero dell'Educazione del Québec fino a quel momento). Allora, con la sentenza *Nguyen*, la Corte rilevò che le regole introdotte nel 2002

²⁴⁰ *Nguyen v. Québec (Education, Recreation and Sports)*, 2009, 3 S.C.R. 208, § 9.

²⁴¹ *Solski (Tutor of) v. Québec (Attorney general)*, 2005, 1 S.C.R. 201.

²⁴² *Nguyen v. Québec (Education, Recreation and Sports)*, 2009, 3 S.C.R. 208, § 28.

sancivano una valutazione parziale del percorso educativo del bambino e le invalidò.

3.4.6. Considerazioni conclusive

L'interpretazione estensiva dei diritti linguistici, sviluppata nelle decisioni più recenti della Corte Suprema del Canada, assicura una protezione significativa alle minoranze, riconoscendo che questi diritti impongono un importante corollario di doveri sulle autorità, federali e provinciali. Autorevole dottrina ha osservato che: “L'azione giudiziaria ha permesso di *riorientare* l'azione del Governo [...] e di costringerlo a porre in essere azioni dirette”²⁴³, incrementando “il progresso verso la parità di *status* e d'uso delle lingue inglese e francese”²⁴⁴, da parte del Parlamento e delle Assemblee legislative provinciali. Ciò è coerente con l'idea che: “La libertà di scegliere è priva di significato in assenza di un obbligo dello Stato di adottare misure positive per attuare le garanzie linguistiche”²⁴⁵. I diritti linguistici (e non solo) possono essere goduti solo se sono forniti i mezzi.

La Corte Suprema ha affermato che esistono quattro fondamentali principi costituzionali, imm modificabili: il federalismo, la democrazia, lo Stato di diritto e il rispetto delle minoranze. L'ultimo di questi è particolarmente importante perché, data la natura bilingue e biculturale del Canada, storicamente tangibile, la Corte ha ritenuto indubitabile che i padri fondatori avessero cercato di garantire la sopravvivenza della minoranza francofona: “Le garanzie includevano la tutela della lingua e della cultura francese, sia direttamente (facendo del francese una lingua ufficiale in Québec e in Canada nel suo complesso) che indirettamente

²⁴³ *Le recours judiciaire et la gouvernance linguistique*, di A. Braën, in *La gouvernance linguistique: le Canada en perspective*, Jean-Pierre Wallot (a cura di), Ottawa: University of Ottawa Press, 2005, p. 131.

²⁴⁴ Office of the Commissioner of Official Languages: *Language Rights 2003 – 2004*, Ottawa: Minister of Public Works and Government Services Canada, 2005, p. iii.

²⁴⁵ *R. v. Beaulac*, 1999, 1 S.C.R. 768, § 20.

(attribuendo la competenza in materia d'istruzione e di proprietà e diritti civili alle singole Province). La tutela delle minoranze è stata quindi affermata”²⁴⁶.

Si ricordi anche un'opinione del giudice Bastarache, secondo cui l'approccio restrittivo all'interpretazione dei diritti linguistici deve essere respinto: “Sebbene la tutela dei diritti linguistici derivi da un compromesso politico, questa non è una caratteristica che si riconosce unicamente a tali diritti [...] Non vi è alcun fondamento nella storia costituzionale del Canada per ritenere che tali compromessi politici richiedano un'interpretazione restrittiva delle garanzie costituzionali”. Egli, insomma, ripeteva che fu intenzione dei Costituenti garantire la conservazione e lo sviluppo delle comunità linguistiche ufficiali in Canada²⁴⁷, con gli stessi mezzi di tutela applicabili agli altri *legal rights*.

Nell'ultimo decennio la situazione sembrerebbe essere meno florida di quello che appare. Uno studio pubblicato nel 2001 da parte dell'Ufficio del Commissario alle lingue ufficiali ha riscontrato che, dodici anni dopo la sentenza *Mahe*, una percentuale significativa di bambini francofoni, residenti fuori dal Québec, non frequentava ancora una scuola francofona; una situazione del genere rischia di erodere la vitalità del francese nei luoghi dove esso è la lingua di minoranza²⁴⁸. A distanza di altri sei anni, nel 2007, l'attuale Commissario alle lingue ufficiali, Graham Fraser, ha espresso una preoccupazione simile, notando che molti bambini francofoni residenti fuori dal Québec frequentano ancora le scuole inglesi. Questo accade perché non ci sono scuole di lingua francese vicino alle loro case²⁴⁹.

²⁴⁶ *Re: Secession of Québec*, 1998, 2 S.C.R. 217, § 38.

²⁴⁷ *R. v. Beaulac*, 1999, 1 S.C.R. 768, §§ 24 – 25.

²⁴⁸ Remarks of the Right Honourable Beverley McLachlin, P.C. Chief Justice of Canada.

²⁴⁹ *Statement from the Commissioner of Official Languages: Survey on the Vitality of Official Language Minorities*, December 11, 2007.

Conclusioni

La storia del Canada può essere riferita come un patto tra due nazioni, anglofoni e francofoni. Il loro desiderio di vivere insieme è stato espresso nelle strutture politiche federali e nelle garanzie costituzionali del rispetto per gli interessi delle minoranze all'interno della Federazione. Il dualismo linguistico e culturale è parte dell'identità canadese ed è radicato nella storia di questo Paese. La Corte Suprema si è occupata, con un approccio evolutosi nel tempo, di trovare il giusto equilibrio tra gli interessi concorrenti.

La concezione del Canada come paese bilingue e biculturale, come un patto tra i due popoli fondatori, si confronta con altri molteplici aspetti della società: in primo luogo, la presenza della *First Nations* in nord – America e il significato storico del rapporto tra i coloni europei e gli aborigeni nella costruzione di un'identità unica canadese; in secondo luogo, il contributo di successive generazioni d'immigrati che hanno costantemente ampliato la diversità della società canadese. Ne emerge un Canada che appartiene a “tutti i canadesi”, non solo a coloro i cui antenati vi si stabilirono nei secoli XVII e XVIII. Il censimento del 2006 ha stimato la presenza di più di sei milioni d'immigrati in Canada, quasi il 20 % della popolazione totale, la percentuale più alta degli ultimi settantacinque anni²⁵⁰.

Dall'analisi delle principali tappe costituzionali, legislative e giurisprudenziali, che hanno interessato il Canada dalla creazione dell'Unione federale fino ai giorni nostri, emerge con tutta evidenza che questo Paese è alla continua ricerca di un equilibrio costituzionale; di un sistema di relazioni tra poteri che permetta un dialogo efficace tra tutte le forze istituzionali, garantendo a tutte le Province ugual peso e stessi

²⁵⁰ Statistics Canada, *2006 Census: Immigration, citizenship, language, mobility and migration*, 4 dicembre 2007.

diritti di partecipazione al processo decisionale, ora valorizzando le peculiarità delle stesse.

La questione principale riguarda il Québec: mentre le altre Province condividono lo stesso patrimonio culturale e linguistico, giacché sono a maggioranza anglofona e sembrano essersi assestate su posizioni di federalismo simmetrico e territoriale, il Québec rivendica il riconoscimento della propria identità culturale e linguistica; chiede uno status di società distinta all'interno della Federazione, una posizione speciale rispetto alle altre Province, oppure la negoziazione di una libera associazione con il Canada. Pena: la minaccia di una secessione. Nonostante la corte Costituzionale a metà degli anni '80 abbia chiarito che una secessione unilaterale del Québec non sarebbe possibile, almeno non sulla sola base del voto favorevole della maggioranza della popolazione di questa sola Provincia, tale atteggiamento nazionalista ha comportato innumerevoli problemi di convivenza e occasioni di conflitto. Ne è derivato un percorso di tentativi di conciliazione sempre più aperto alle petizioni della realtà *québécois*, ma mai approdato a una vera e propria soluzione di pacificazione.

Già a fine '700, nei documenti costituzionali si prendeva atto dell'inevitabile esistenza di un dualismo: i francofoni non sembravano intenzionati ad abbandonare la propria lingua, né le proprie tradizioni giuridiche, e lottarono per il mantenimento della *civil law* di origine europea, in vigore fin dalla nascita della *Nouvelle France*. Essi ottennero di continuare a usare il proprio diritto, almeno nei rapporti privati tra connazionali (*property and civil rights*). In ogni caso, il pericolo di assimilazione era sempre in agguato perché la comunità francofona non godeva di effettive garanzie di conservazione del proprio patrimonio culturale e linguistico.

Il BNAA del 1867 era una Costituzione coloniale, emanata dal Parlamento imperiale britannico, disciplinante i limiti e le condizioni per l'esercizio dell'autogoverno. Il suo merito fu quello d'innovare i rapporti tra le Province, definendo le loro competenze specifiche (istruzione,

diritto privato), ma alla Federazione rimanevano ancora molti poteri, anche residui o originari, esercitando funzioni riguardo a tutto ciò che non era espressamente attribuito a nessuno dei due livelli di Governo. La Costituzione del 1867 prevedeva il diritto di usare entrambe le lingue, in Parlamento e nell'Assemblea legislativa del Québec e il mantenimento dello *status quo* delle scuole confessionali, ma ciò non rappresentava una vera e propria garanzia costituzionale. Un altro grosso limite era il mantenimento del potere di emendamento della Costituzione in capo alla Corona, dunque l'impossibilità delle colonie di darsi autonomamente una disciplina costituzionale.

Il *patriation round* ebbe inizio negli anni '70 del XX secolo, guidato dalle forze politiche nazionaliste in Québec e di liberali a livello federale. Il Primo Ministro Trudeau, già noto per la federalizzazione del bilinguismo, con l'adozione dell'*Official Languages Act* del 1969, iniziò le trattative per il rimpatrio della Costituzione ma, non riuscendo a raggiungere un accordo tra le Province, tentò la strada dell'azione unilaterale. Probabilmente, fu proprio quest'atteggiamento a "offendere" il Québec e a implementare il nazionalismo: il Premier *québécois* Lévesque rifiutò di partecipare ai successivi negoziati e il *substantial agreement* fu raggiunto tra i restanti capi di Governo. Dunque, Trudeau aveva messo in moto la macchina della revisione costituzionale, soprattutto dietro le tendenze separatiste quebecchesi²⁵¹, per poi non sciogliere il nodo fondamentale: la questione del Québec e la sua posizione all'interno della Federazione. In seguito non furono compiuti efficaci passi avanti: i negoziati degli anni '90 fallirono e l'ordinamento costituzionale canadese attuale, che riguarda anche i francofoni, è stato approvato da tutte le altre Province, ma non dal Québec.

La Corte Suprema ha contribuito in modo notevole alla conservazione dell'identità culturale di minoranza, proteggendo i diritti linguistici come elemento fondamentale dell'identità collettiva, ma anche individuale, di

²⁵¹ *Lo sviluppo dei diritti fondamentali in Canada: tra universalità e diversità culturale*, G. Rolla (a cura di), Giuffrè, Milano, 2000, p. 12.

un popolo, bilanciando di volta in volta le esigenze di protezione della collettività con il fondamentale principio di uguaglianza tra tutti gli individui. Per quanto riguarda la distribuzione dei poteri, mentre le relazioni intergovernative hanno permesso di sviluppare una serie di regole costituzionali di natura convenzionale, la Costituzione non ha subito che pochi formali emendamenti. In tempi recenti la Corte Suprema, probabilmente per sopperire alla mancanza d'intese tra il Québec e il resto del Canada, ha adottato una linea interpretativa maggiormente estensiva delle competenze legislative federali, utilizzando la clausola di "pace, ordine e buon governo" nel tentativo di costruire quell'unità canadese, a suo tempo tanto auspicata da Trudeau. Il Québec, dal canto suo, vorrebbe il riconoscimento formale dell'identità del popolo francofono – *québécois*.

In questo conflitto si scontrano due diverse visioni, difficilmente conciliabili, sia della Costituzione sia del federalismo, ma anche della cittadinanza e della nazione²⁵². Il Québec concepisce la Costituzione come un patto tra Stati, e così come gli Stati hanno dato il loro consenso alla parziale dismissione della propria sovranità, possono ritirarlo se la Federazione non rispetta le condizioni di esercizio del potere e si arroga funzioni non compatibili con la necessità di mantenere le diversità nazionali. Diversamente, il resto del Canada vi legge un patto tra individui, per la tutela di diritti fondamentali e universali.

Di conseguenza, il Québec vorrebbe una formula federale asimmetrica, in ragione delle diversità territoriali. Un federalismo che dia la possibilità ai popoli di esprimere le proprie esigenze e partecipare ai processi decisionali in ragione della loro specificità. Al contrario, per la popolazione anglofona, il federalismo è una formula di divisione del potere che consente, nel caso del Canada almeno, una migliore organizzazione e gestione del territorio.

²⁵² *Lo sviluppo dei diritti fondamentali in Canada: tra universalità e diversità culturale*, G. Rolla (a cura di), Giuffrè, Milano, 2000, p. 36.

Infine: il Québec sostiene che la cittadinanza rappresenti l'appartenenza a una comunità prepolitica d'individui, legati dalla stessa lingua, cultura e tradizioni e su queste basi ritiene che la sua popolazione sia distinta; dal canto suo, il resto del Canada si riconosce intorno a valori comuni, indipendentemente dalle singole identità di tipo etnico – culturale.

Mi piacerebbe sostenere che queste differenze si sono sopite e che hanno trovato uno sbocco risolutore, ma non è così. Anzi, l'esigenza di pacificare lo storico bilinguismo e biculturalismo anglo – francese, è stata affiancata dalla sfida di integrare il più recente multiculturalismo, sia a livello sociale che istituzionale. Gli sforzi per raggiungere tale obiettivo risalgono già al 1971, quando il Governo federale adottò la prima politica di multiculturalismo nazionale del mondo: una politica costruita sul riconoscimento della popolazione aborigena del paese, sul dualismo linguistico anglo – francese e sulla diversità etnica, razziale e religiosa. Da allora ci sono stati notevoli progressi: la sezione 15 del *Charter*²⁵³ chiarisce che ogni individuo in Canada è da considerarsi eguale alla luce delle norme vigenti (e ancor prima di esse) a prescindere da razza, religione, origine nazionale o etnica, colore, sesso, età o disabilità fisica o mentale. Inoltre l'articolo 27 del *Charter* prevede che la Costituzione "shall be interpreted in a manner consistent with the preservation and enhancement of the multicultural heritage of Canadians".

Molte altre leggi sono state approvate. Possiamo citare il *Canadian Human Rights Act*, il *Citizenship Act*, il *Canadian Multiculturalism Act*, l'*Official Languages Act* (1985), l'*Employment Equity Act* e il *Federal Plan for Gender Equality* (1995). Ognuna di queste ha tentato di garantire che tutti i canadesi non siano solo formalmente uguali ma che si sentano uguali nella loro vita di tutti i giorni.

²⁵³ "Every individual is equal before and under the law and has the right to the equal protection and equal benefit of the law without discrimination and, in particular, without discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability."

Bibliografia

Canada, T. Groppi, Il Mulino, Bologna 2006.

Diritto costituzionale comparato, P. Carrozza, A. Di Giovine, G. F. Ferrari, Laterza, 2009.

AMMINISTRARE 1 – 2, 2002.

The history of Canada: from the discovery to the present time, John M. MacMullen, Brockville C.W. John M'Mullen Publisher, 1855.

L'ordinamento costituzionale del Canada, Giappichelli, Torino, 1997.

Politica territoriale e federalismo canadese: un paese in bilico, K. G. Banting, in *Governare con il federalismo*, B. Dente e altri (a cura di), edizioni Fondazione Giovanni Agnelli, 1997.

La ripartizione delle competenze legislative nel sistema federale canadese, in *Tre lezioni sul federalismo*, A. Rinella, EUT – Trieste, 1999.

Canadá: introducción al sistema político y jurídico, E. Mitjans, Edicions Universitat Barcelona, 2001.

I rapporti tra federazione e province in Canada: l'esperienza delle relazioni intergovernative, di E. Ceccherini, fasc. 2, 2002.

Québec's political and constitutional status: an overview, Gouvernement du Québec, J. Facal, Minister for Canadian Intergovernmental Affairs (a cura di), 1999.

Lo sviluppo dei diritti fondamentali in Canada: tra universalità e diversità culturale, G. Rolla (a cura di), Giuffrè, Milano, 2000.

L'apporto della Corte Suprema alla determinazione dei caratteri dell'ordinamento canadese, G. Rolla (a cura di), Giuffrè, Milano, 2008.

The official languages in Canada: federal policy, M. Ménard, M. È. Hudon, Political and Social Affairs Division, Library of Parliament, 2007.

The case-law of the Supreme Court of Canada on minority linguistic rights: an attempt to disseminate charter patriotism, and its inconveniences, di R. De Caria, 2012, CDCT working paper 5: www.cdct.it

I diritti linguistici nell'educazione: il contributo della Corte Suprema canadese alla tutela della francofonia minoritaria, V. Piergigli, in *Protezione dei diritti fondamentali: Europa e Canada a confronto*, S. Gambino (a cura di), Giuffrè, Milano, 2004.

Sistema educativo pubblico e tutela delle minoranze francofone in Canada: spunti per un cauto ottimismo, V. Piergigli, fasc. 2, 2002, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, rivista giuridica online.

La disciplina canadese sull'immigrazione tra multiculturalismo, secessionismo e riforme, M. Nicolini, fasc. 2, 2003, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, rivista giuridica online.

Meccanismi istituzionali a garanzia delle identità culturali nelle recenti Costituzioni, E. Ceccherini, fasc. 4, 2001, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, rivista giuridica online.

Società multietnica e multiculturalismo. Il Canada, M. Zuppetta, in *Amministrazione in cammino* rivista online, novembre 2009.

Siti internet

La legislazione è reperibile su: www.laws-lois.justice.gc.ca

La giurisprudenza è reperibile su: www.lexum.com/decisia

Parlamento del Canada: <http://www.parl.gc.ca>

Ufficio del Commissario alle lingue ufficiali:

http://www.ocolclo.gc.ca/html/index_e.php

Dati statistici: www.statcan.ca

Diritto pubblico comparato ed europeo, rivista giuridica online:
www.dpce.it

Università del Québec, Montreal: www.marianopolis.edu

Informazioni di attualità: www.theglobeandmail.com ; www.cbc.ca