



Il concetto di sovranità, tra unità e multiculturalità

Cristina Gazzetta

«L'État unitaire, longtemps considéré comme l'État type, celui dont toutes les autres formes d'États n'étaient qu'une dérivation ou une corruption, devient d'année en année plus rare» (Louis Le Fur, État fédéral et confédération d'États, Marchall et Billard, Paris, 1896, n. e. Édition Panthéon-Assas, Paris, 2000).

1

1. Alcune considerazioni introduttive

La definizione del concetto di sovranità dello Stato è un problema che da sempre interessa i più svariati rami della conoscenza, poiché il suo significato è strettamente connesso alla sua attribuzione¹. V'è da dire che l'idea di Stato nel corso

¹ Cfr. N. MacCormick, *La sovranità in discussione, Diritto, stato e nazione nel «commonwealth» europeo*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 250; in particolare l'Autore distingue tra sovranità "giuridica" e "politica"; egli si chiede: «cos'è la "sovranità"? Mi si consenta di riportare alla memoria un'espressione di A. V. Dicey [...] ove la sovranità, considerata come una "concezione meramente giuridica", è "il potere di legiferare non circoscritto da alcun limite giuridico", mentre per contrasto è "politicamente" sovrano o supremo nell'ambito di uno stato quel corpo alla cui volontà i cittadini dello stato presentano obbedienza in via definitiva. In tale visuale l'idea-chiave è configurata dal potere privo di restrizioni».



della storia ha certamente subito cambiamenti, con la conseguenza che ogni volta ci si è domandato chi fosse il soggetto titolare della sovranità.

Senza andare troppo indietro nel tempo, basti pensare che con la crisi dello Stato liberale, già alla fine del XIX secolo, il nuovo Stato pluriclasse che ne è emerso ha dovuto adottare soluzioni diverse per far fronte agli inevitabili conflitti sociali che sarebbero scaturiti dall'allargamento del suffragio e dalla necessità di riconsiderare in termini nuovi il problema dei rapporti tra rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi, senza compromettere l'unità dello Stato e, dunque, senza mettere in discussione la sua sovranità.

Nello Stato contemporaneo, inoltre, il costante aumento della complessità sociale e dovuto anche all'emersione di una nuova multietnicità², causata in gran parte dalla continua emigrazione da Paesi lontani verso Stati omogenei e nazionali di gruppi di individui sempre più numerosi, e che presentano forti caratteristiche identitarie. Si fa così strada l'idea della multiculturalità³ all'interno di questi Stati che non descrive di per sé un fenomeno nuovo, ma che evidenzia problemi diversi rispetto a quelli emersi in quegli Stati che sin dalla loro nascita si sono caratterizzati per la presenza di comunità etniche,

2

² Cfr. D. Trabucco, *Minoranze: tra diritto interno, internazionale e comunitario. Verso un graduale superamento della concezione internazionalistica*, in www.diritto.it/pdf/26288.pdf, e in particolare p. 40, dove l'Autore ricorda anche alcune tesi espresse da E. Palici Di Suni Prat, *Intorno alle minoranze*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 191.

³ Intesa qui come società multietnica.

Cfr. M. Zuppetta, *Società multietnica e multiculturalismo. Il caso del Canada*, in <http://amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2010/04/>.



culturali e linguistiche differenziate già presenti sul territorio⁴. Si pensi ad esempio al Canada, dove la parola multiculturalismo è comparsa la prima volta nel 1982, nella Carta dei diritti e delle libertà⁵ (art. 27: "Patrimonio multiculturale dei Canadesi").

La pratica realizzazione del multiculturalismo⁶ può essere considerata quale elemento caratterizzante il cambiamento delle società contemporanee che ben si adatta alle problematiche che possono via via presentarsi proprio alla luce delle trasformazioni cui stiamo assistendo, e che vedono gli Stati contemporanei dover far fronte alle conseguenze del processo di globalizzazione, della crisi dell'identità dello Stato nazionale, dell'ampliamento dei confini, dell'eliminazione delle barriere e del processo di unificazione dei mercati economici e finanziari. La conseguenza di tutto ciò è che allora il

3

⁴ I nuovi gruppi che dunque saranno per diversi aspetti considerati estranei dovranno trovare soluzione nella nuova complessità sociale dello Stato senza che questo ceda alla tentazione della loro assimilazione, al fine di raggiungere invece quel grado di integrazione che permetta la garanzia agli stessi da eventuali persecuzioni. Cfr. C. Pagotto, *Stato complesso e gruppi minoritari nazionali: società multiculturali occidentali e nuove costituzioni balcaniche*, in A. Cerri, P. Ridola, P. Häberle, D. Schefold (a cura di), *Il diritto tra interpretazione e storia. Liber amicorum in onore di Angel Antonio Cerati*, Aracne editrice, Roma, 2010, Tomo Quarto, pp. 27-66.

⁵ Il riferimento al caso del Canada appare interessante, perché il procedimento che ha portato alla codificazione dei diritti nel suo testo costituzionale trova giustificazione nello sforzo fatto dalle autorità governative di creare un diritto federale unico per tutto il Paese che potesse rappresentare il primo passo verso la realizzazione di un'armonizzazione sociale e istituzionale dei differenti aspetti del pluralismo tipico della società canadese. Cfr. E. Ceccherini, *La codificazione dei diritti nelle recenti costituzioni*, Giuffrè, Milano, 2002, pp. 110-122.

⁶ Cfr. E. Ceccherini, *Multiculturalismo (dir. comp.)*, voce in *Digesto, Discipline pubblicistiche*, Aggiornamento, Utet, Torino, 2007, pp. 486 ss.



multiculturalismo potrà essere utilizzato quale strumento idoneo alla ricerca di soluzioni in grado di dare una risposta alle tante questioni che riguardano i diritti delle minoranze, la cittadinanza e il nesso tra sovranità e democrazia in ciascuno Stato⁷, la cui 'neutralità' nei confronti delle diversità culturali non risulta più giustificabile nella visione odierna della persona, la cui dignità e i cui diritti e libertà sono da considerarsi valori fondamentali a livello statale, internazionale e sovranazionale.

Proprio sotto questo aspetto è indicativo che il Canada venga ormai generalmente riconosciuto come il primo Paese multiculturale al mondo il quale, proprio in quanto società multi-etnica, non ha cercato di eliminare le differenze, ma anzi ha fatto in modo di assorbirle al fine di realizzare la massima armonia etnica⁸. E non deve dimenticarsi che il problema reale è quello di conciliare il riconoscimento della dignità, dei diritti e

⁷ Sembra appena il caso di far notare il nesso tra sovranità e democrazia, laddove se ci si riferisce alla sovranità in quanto popolare dovrà mettersi in rilievo il suo stretto legame con il complesso dei diritti fondamentali, che secondo quanto affermato da L. Ferrajoli «sono frammenti di sovranità popolare in capo a tutti e a ciascun cittadino. Per questo ogni loro violazione è una lesione non solo delle persone che ne sono titolari, ma anche della sovranità popolare» (L. Ferrajoli, *Principia juris, Teoria del diritto e della democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2007, p. 11); ancora, appare utile far notare che l'attribuzione della sovranità al popolo è, al giorno d'oggi, strettamente legata al riconoscimento e alla tutela del complesso dei diritti collettivi e politici; cfr. C. Di Marco, *Democrazia autonomie locali e partecipazione fra diritto, società e nuovi scenari transnazionali*, Cedam, Padova, 2009, pp. XV-XXXVII.

⁸ Cfr. T. Groppi, *Il multiculturalismo come strumento per la costruzione dell'identità nazionale: l'esperienza del Canada*, in D. Amirante, V. Pepe (a cura di), *Stato democratico e società multiculturale. Dalla tutela delle minoranze al riconoscimento delle diversità culturali. Atti del convegno dell'Associazione di Diritto pubblico comparato ed europeo*, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 17-30.



delle libertà del singolo con il riconoscimento e la tutela della dignità di ciascun gruppo cui gli stessi individui appartengono⁹.

Inoltre, a ben vedere, il multiculturalismo è un carattere distintivo degli Stati federali¹⁰, che presentano in generale una composizione della società di tipo multi-etnico, con la conseguenza della adozione, potremmo dire obbligata, ai fini del mantenimento della pace e del rispetto dei valori dello Stato democratico e di diritto, di politiche multiculturali, anche se deve precisarsi che non sempre le società multi-etniche sono anche multiculturali, rappresentando le prime solo un dato della realtà sociale diversificata, appunto, in varie etnie, ognuna delle quali caratterizzata da lingua, religione e (o) razza propria e comportando, invece, le seconde, scelte politiche ben precise non solo ed esclusivamente per il riconoscimento e la valorizzazione delle diversità, ma al fine della convivenza

⁹ Le rivendicazioni identitarie pertanto non dovranno più essere lette quali eventuali momenti di rottura dell'ordine costituito, ma piuttosto nella loro integrazione all'interno della sfera dei diritti della persona nella ricerca di elementi di identificazione culturale di ciascun gruppo e nella conseguente loro valorizzazione. Cfr. C. Pagotto, *Stato complesso e gruppi minoritari nazionali: società multiculturali occidentali e nuove costituzioni balcaniche*, in A. Cerri, P. Ridola, P. Häberle, D. Schefold (a cura di), *Il diritto tra interpretazione e storia. Liber amicorum in onore di Angel Antonio Cervati*, cit., pp. 27-66.

¹⁰ Cfr. D. J. Elazar, il quale considera la rivoluzione federalista come modello per la soluzione delle diversità culturali (D. J. Elazar, *Exploring Federalism* (1987), trad. it. *Idee e forme del federalismo*, Edizioni di Comunità, Milano, 1995, p. 215 ss.). Diversamente J. Juhász, *Ethno-Federalis: Challenges and Opportunities*, in *Međunarodni problem*, 57 (3: 2005), p. 248, secondo il quale non sembra opportuno che i confini degli Stati federati coincidano con confini etnici; per una soluzione solo eventuale in senso federalista cfr. S. Mancini, *I modelli di tutela delle minoranze linguistiche: una prospettiva comparata*, in V. Piergigli (a cura di), *L'autocrazia divisa*, Cedam, Padova, 1991, p. 191 ss.



pacifica su uno stesso territorio¹¹ (e dunque all'interno di uno Stato).

La globalizzazione spesso ha reso ancora più difficile tale convivenza, modificando i rapporti tra gli individui, i gruppi e gli Stati, mettendo in evidenza *in primis* la necessità di ricercare nuove forme di convivenza civile e sociale e *in secundis* portando alla luce anche il conseguente ridimensionamento del principio dell'unità nazionale, che si troverà forzatamente messo di fronte ad un ripensamento obbligato del concetto di Stato e di sovranità¹².

¹¹ Il multiculturalismo ha certamente provocato radicali trasformazioni delle democrazie occidentali, nel senso di un necessario riconoscimento dei diritti collettivi, del superamento del principio di maggioranza, della riformulazione del concetto di popolo e della obbligatorietà di un pluralismo normativo. Cfr. G. Gozzi, *In difesa del relativismo*, in *Il Mulino*, 2-2009, pp. 183-198, secondo il quale gli individui partecipano alla Costituzione in termini di interscambio culturale e in virtù del riconoscimento costituzionale della loro sostanziale diversità culturale, con la conseguenza che anche la sovranità apparirà «genuinamente interculturale», in quanto appartenente a «cittadini culturalmente diversi»; cfr. J. Tully, *Strange Multiplicity. Constitutionalism in an age of diversity*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997, p. 183.

¹² Scrive MacCormick: «Che cosa dà forma a una «nazione» o a un «paese» nel senso di luogo al quale una persona potrebbe essere legata da un senso di appartenenza, e non già di territorio arbitrariamente delineato su una carta geografica? Nel quadro del dibattito contemporaneo hanno acquistato rilievo tre modi di intendere la questione. Un primo modo pone l'accento sulle istituzioni civili, sui pubblici uffici, sulle chiese ove queste siano impegnate nello svolgimento delle loro attività secolari, sugli ordinamenti comuni e autoritativi territorialmente definiti. Tutte queste entità definiscono un paese e la nazione che lo abita. Un altro modo di intendere pone l'accento sulla cultura e la lingua, sul patrimonio ereditato nei campi della letteratura della musica e della danza, su un modo di vivere che è associato a una patria geografica, su un paesaggio celebrato nel canto e nella tradizione storica, ovvero una storia delle comuni azioni e sofferenze di coloro i quali si ritrovano accomunati nella cultura che a sua volta dà forma alle memorie popolari di storici trionfi e di storiche catastrofi. Se intesa in tal senso, una



Nelle successive brevi considerazioni si cercherà di mettere in evidenza il nesso tra società multiculturale e attribuzione della sovranità alla luce dei cambiamenti cui sono sottoposti gli Stati contemporanei, i quali, di fronte ad un inevitabile ed arrestabile processo di globalizzazione, vedono mutare sempre più la composizione sociale, culturale, etnica, razziale e religiosa al loro interno, essendo obbligati al trattamento delle differenze, al fine di promuovere il dialogo tra le diverse entità culturali e distinguere situazioni tra di loro non omogenee¹³.

2. Lo Stato contemporaneo tra unità e complessità

La crisi dello Stato liberale aveva evidenziato come fosse diventato ormai necessario considerare sul piano giuridico quegli elementi caratterizzanti le diversità sociali, al fine di rappresentarle in maniera tale da rendere il loro inevitabile scontro un momento costruttivo di mediazione e di integrazione¹⁴.

nazione ha una cultura. Il terzo modo pone in rilievo l'etnicità comune, la comune discendenza e le comuni lotte degli avi. La nazione è una comunità di destino, la comunità dei legami etnici» (N. McCormick, *La sovranità in discussione, Diritto, stato e nazione nel «commonwealth» europeo*, cit. pp. 329-330).

¹³ Cfr. V. Piergigli, *Lingue minoritarie e identità culturali*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 55.

¹⁴ Secondo la tradizione liberale, tutte quelle manifestazioni che oggi sono riconducibili al concetto di identità culturale e che permettono l'identificazione di uno o più gruppi minoritari all'interno di uno Stato che riconosce dunque un gruppo maggioritario, quali ad esempio la religione, la lingua, la cultura o la razza, erano riconducibili alla sfera privata del singolo, laddove il pluralismo non era visto dunque quale fine della politica sociale dello Stato, che si poneva come neutrale rispetto alle eventuali ipotesi di rivendicazione di riconoscimento di specificità culturali dei gruppi presenti al



Oggi, ai continui mutamenti cui è sottoposto lo Stato democratico contemporaneo deve aggiungersi il fenomeno sempre più in crescita delle migrazioni di gruppi di individui più o meno numerosi portatori, com'è detto, di forti tratti identitari propri e di diversità culturali che si trovano di fronte al gruppo nazionale, quello dello Stato interessato all'arrivo degli individui sul suo territorio, i cui individui riconoscono, all'interno dello stesso, l'esistenza di una comune identità culturale¹⁵.

Vi sono a riguardo alcune precisazioni da fare, poiché se tutti gli Stati, prima o poi, si trovano costretti ad affrontare dette questioni, certamente il contesto di partenza non è sempre il medesimo. Si pensi ad esempio agli Stati Uniti, dove la presenza di una forte eterogeneità etnica ha avuto come conseguenza la necessità di arrivare ad una organizzazione

suo interno; cfr. B. Pastore, *Quali fondamenti per il liberalismo? Identità, diritti, comunità politica*, in *Diritto e società*, 1997, pp. 424 ss.

¹⁵ Appare in tal senso interessante rilevare che tra gli elementi caratterizzanti la crisi dello Stato liberale possa riscontrarsi la necessità di trovare modalità di valorizzazione delle entità decentrate del potere politico, stati membri, cantoni, *Länder*, province, comunità autonome, regioni, nell'ipotesi di applicazione del principio della separazione dei poteri, con la conseguenza della valorizzazione dell'elemento territoriale nella definizione dei rapporti centro-periferia. Pertanto, sia all'interno degli Stati federali che regionali potrà notarsi non più la necessità di una scelta in tal senso ai fini dell'aggregazione tra istanze centrali e periferiche, quanto invece la necessità di comporre spinte disaggregative all'interno di uno Stato unitario, con la conseguenza che il fattore etno-linguistico influenzerà le scelte della organizzazione e della conseguente evoluzione del potere politico. Cfr. V. Piergigli, *Decentramento territoriale e minoranze linguistiche: un'analisi comparata*, <http://www.federalismi.it/document/08072003234526.pdf>.



anche giuridica delle diversità¹⁶; ciò non vale per altri Stati che invece hanno visto in epoche non troppo lontane forti migrazioni dei propri cittadini e solo in tempi più recenti sono stati costretti a fronteggiare il fenomeno inverso, vale a dire quello dell'arrivo di nuovi gruppi di individui sempre più numerosi sul proprio territorio e di conseguenti ed inevitabili scontri, di cui un esempio è certamente l'Italia. Questi semplici richiami conducono ad una ulteriore riflessione sul fatto che i conflitti che ne derivano, soprattutto sociali e culturali, non sono retaggio esclusivo di quei Paesi che vedono al loro interno forti scontri di carattere etnico o nazionalistico e che sono caratterizzati, per motivi storici, da una forte instabilità: si pensi, in questo caso, agli Stati nati dopo lo sgretolamento della *ex* Jugoslavia¹⁷. Opportuno è evidenziare che lo Stato democratico, che si trovi nella situazione di dover adottare strumenti di politica multiculturale, non può non tener conto delle motivazioni che hanno portato alla varietà della sua

¹⁶ Cfr. G. D'Ignazio, *Dal melting pot al multiculturalismo. Tensioni e mutamenti nell'esperienza federale degli Stati Uniti d'America*, in D. Amirante, V. Pepe (a cura di), *Stato democratico e società multiculturale. Dalla tutela delle minoranze al riconoscimento delle diversità culturali. Atti del convegno dell'Associazione di Diritto pubblico comparato ed europeo*, cit., pp. 3-16.

¹⁷ Sembra appena il caso di far notare che la dottrina è solita distinguere i cosiddetti Stati multiculturali, i quali vedono al loro interno la presenza di differenze culturali riconducibili in maniera diretta a gruppi identitari ben precisi, in Stati polietnici e Stati multinazionali, essendo i primi caratterizzati dall'arrivo di nuovi gruppi di individui che presentano caratteristiche culturali differenti da quelle invece radicate all'interno dei loro confini nazionali, mentre i secondi vedono al loro interno la presenza di differenti comunità nazionali autoctone che storicamente convivono con la comunità nazionale maggioritaria. Cfr. Cfr. W. Kymlicka, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford University Press, Oxford 1995, trad. it. *La cittadinanza multiculturale*, Il Mulino, Bologna 1999, pp. 22 ss.



comunità statale, sia che si tratti di gruppi di immigrati sia quando abbia a che fare con gruppi minoritari autoctoni: in entrambi i casi ci si troverà di fronte ad individui che saranno accomunati dalla cittadinanza e/o dalla permanenza stabile sul territorio dello Stato¹⁸.

3. Il riconoscimento dei gruppi (nazionali) minoritari all'interno di uno Stato (apparentemente) omogeneo

La presenza, all'interno di uno Stato, di gruppi con evidenti tratti aggregativi riconducibili a diversi fattori, quali ad esempio l'etnia o la nazionalità, se da un lato pone la questione, per lo Stato interessato, del problema dell'eventuale manifestazione di volontà di secessione dallo stesso, dall'altro invece solleva la questione del riconoscimento costituzionale dei gruppi stessi accanto a quello che può definirsi il gruppo maggioritario, tenendo conto anche di eventuali gruppi che, seppur presenti, non hanno tratti distintivi ben precisi o facilmente riconoscibili¹⁹.

¹⁸ A riguardo si veda la riflessione di A. Rinella sulla dimensione multiculturale dello Stato costituzionale, in A. Rinella, V. Cardinale, *Multiculturalismo e Costituzioni*, in E. Pfössl (a cura di), *Multiculturalismo e democrazia*, Editrice Apes, Roma, 2011, cap. IV parte I.

¹⁹ Appare interessante notare che la divisione in senso territoriale del potere sia oramai considerata quale strumento che possa se non riuscire almeno cercare di comporre le complessità sociali presenti all'interno di uno Stato, poiché laddove il governo territoriale (ovvero decentrato rispetto a quello statale) sia efficiente risulteranno maggiormente tutelati i diritti delle minoranze ivi presenti, con la conseguente diminuzione di rischi di conflitti all'interno dello Stato. Cfr. F. Palermo, *Autonomia territoriale e tutela delle minoranze: una riflessione critica*, in *Federalismo, decentramento e revisione costituzionale negli ordinamenti policentrici*, Liber amicorum per Nino Olivetti



Pertanto risulterà utile cercare di comprendere il modo per definire dette minoranze che possono trovarsi in bilico tra la propria volontà di autonomia (e in taluni casi di secessione) e la tentazione di assimilazione da parte dello Stato. È inoltre dato incontestabile che la considerazione (e il conseguente riconoscimento) delle minoranze da parte di uno Stato che le ospiti troverà vitale giustificazione nel momento del loro confronto con l'apparato dello Stato centrale (si pensi ad esempio all'ipotesi in cui uno Stato conceda ad un gruppo minoritario il diritto all'utilizzo e alla conservazione della propria lingua o del proprio dialetto accanto alla lingua ufficiale dello Stato stesso) e il loro conseguente riconoscimento giuridico²⁰. Deve comunque farsi attenzione in quanto si potrebbe cadere nella tentazione tipica del diritto internazionale di considerare i gruppi in questione come popoli, dunque titolari del diritto alla propria autodeterminazione e legittimati alla formazione di un proprio Stato, poiché in tal modo si correrebbe il rischio di non perseguire il fine ultimo della

Rason, A. Reposo, L. Pegoraro, R. Scarciglia, M. Gobbo, S. Gerotto (a cura di), Cleup, 2010, Padova, pp. 181-196.

²⁰ La questione merita particolare attenzione se si pensa che il costituzionalismo più recente ha visto al suo interno il sorgere di una nuova tendenza che, nella sua considerazione dell'individuo all'interno delle carte costituzionali di ultima adozione, riguarda il riconoscimento e la tutela dei cosiddetti diritti comunitari, secondo i quali l'individuo non è più semplicemente un soggetto astratto all'interno delle Costituzioni, ma si presenta nella sua complessità e concretezza in quanto inserito in un particolare contesto sociale e culturale cui egli appartiene, assieme ad altri individui che presentano tratti identitari a lui uguali. In tal maniera si fa strada il concetto di identità della persona, intesa come identità individuale, ma allo stesso tempo, come identità collettiva. Cfr. E. Ceccherini, *La codificazione dei diritti nelle recenti Costituzioni*, cit., pp. 129-130.



conservazione dello Stato in quanto tale, anche e sebbene pluralistico, ma piuttosto si potrebbe arrivare alla cancellazione dello stesso a favore dell'esistenza di tanti nuovi Stati i cui popoli (in egual numero ai gruppi minoritari presenti sul territorio statale originario), saranno titolari, appunto, del diritto alla propria autodeterminazione e di una propria sovranità²¹.

Un'ulteriore riflessione deve essere fatta: gli Stati contemporanei si trovano ormai costretti ad affrontare numerose problematiche che riguardano proprio la loro unità, o meglio, l'idea del suo mantenimento al loro interno ai fini della tutela della propria sovranità (e forse la loro identità) in presenza di gruppi minoritari che siano portatori di tratti identitari ben riconoscibili e certamente differenti rispetto all'identità culturale del gruppo maggioritario; ma le situazioni che si presentano sono affatto simili, potendosi riscontrare minoranze nazionali autoctone e (o) gruppi di migranti provenienti da paesi lontani e portatori di specifiche caratteristiche collettive (culturali, sociali,

²¹ Secondo il diritto internazionale, ai fini del riconoscimento e della tutela del diritto all'identità, devono menzionarsi, accanto al diritto alla propria autodeterminazione di un popolo, il diritto alla sopravvivenza fisica (si pensi alla Convenzione sul genocidio, che all'art. 11 ne fornisce interpretazione nel senso di eliminazione fisica degli individui facenti parte di un gruppo, o anche come inflizione di condizioni di vita tali da condurre il gruppo verso l'estinzione), il diritto all'identità culturale (si pensi al Patto sui diritti civili e politici dell'ONU, che evoca, all'art. 27, uno stretto legame tra l'individuo, il territorio e il gruppo cui lo stesso individuo appartiene) e il diritto al risarcimento, nell'ipotesi in cui il legame tra minoranza e proprio territorio sia spezzato e non recuperabile, ma risarcibile tramite indennizzo. Cfr. E. Ceccherini, *La codificazione dei diritti nelle recenti Costituzioni*, cit., pp. 132-138.



religiose, linguistiche o etniche) che pertanto necessitano di risposte appropriatamente diverse²².

Le soluzioni che vengono proposte sono differenti: c'è chi sostiene che sia sufficiente garantire la pacifica convivenza tra i gruppi presenti, maggioritari(o) e minoritari (o); chi invece si dichiara favorevole ad una adeguata politica di sostegno alla multiculturalità; o chi ancora propone che si debba arrivare alla completa assimilazione dei gruppi minoritari all'interno di quello maggioritario²³. Convivenza, multiculturalità e assimilazione sono opzioni che mettono in evidenza come all'interno dello Stato contemporaneo il necessario trattamento delle differenze dovrà vedere lo stesso Stato impegnarsi nella garanzia del dialogo interculturale, ai fini della distinzione e del riconoscimento di situazioni tra di loro non omogenee²⁴.

²² Cfr. C.Pinelli, *Società multiculturale e Stato costituzionale*, in www.astridonline.it/Immigrazio/Studi-ric/Pinelli_AIC_16.12.09_pdf. L'Autore afferma che: «la percezione di una diversità culturale può ancora attivare un movimento autoriflessivo, e rispetto per l'altro. Il muro dell'estraneità arriva davvero a separare due comunità quando i materiali "culturali" di cui è costruito (dalle tradizioni alle rappresentazioni indotte dai media) si siano tradotti nella convinzione che comportamenti o stili di vita della comunità-controparte non sono tanto sbagliati o ingiusti, quanto contrari alla natura umana».

²³ Al riguardo cfr. J. Habermas, *L'inclusione dell'altro*, *Studi di teoria politica*, Feltrinelli, Milano, 1998, pp. 142-143, secondo il quale «la coscienza nazionale oscilla oggi, in maniera caratteristica, tra un allargamento dell'inclusione e un rinnovamento della chiusura».

²⁴ Il riconoscimento dell'esistenza di una nuova tipologia di società, quella multiculturale, all'interno degli Stati contemporanei, evidentemente costituzionali, evoca necessariamente la definizione di P. Häberle di costituzione, che non deve essere intesa solo quale semplice testo giuridico, ma anche «una condizione di sviluppo culturale di un popolo», la quale «serve da strumento all'autorappresentazione culturale, da specchio del suo patrimonio culturale e da fondamento delle sue speranze. Le costituzioni



4. Il legame tra nazione, popolo e minoranza.

Lo Stato contemporaneo deve dunque prendere coscienza, da un lato, della necessità di attuare una politica di non assimilazione delle diversità al suo interno e, dall'altro, della inadeguatezza dell'estremo favore nei confronti di un multiculturalismo generalizzato che avrebbe come risultato l'annullamento di qualsiasi tratto identitario storico (e maggioritario) e il conseguente proliferare dei conflitti sociali. Si chiede Jabbar:

Che cosa si intende allora per "multiculturalismo"? Alcune considerazioni possono aiutarci ad utilizzare criticamente questo termine. In primo luogo è bene sottolineare che ogni cultura è "multiculturale" perché in essa sono riscontrabili sedimenti provenienti da luoghi e da popoli diversi. Ad esempio, il cristianesimo è un elemento significativo nella costruzione dell'identità italiana ed europea, però va ricordato che questo insegnamento religioso ha "radici" nel Vicino Oriente, un'area abitata da una popolazione prevalentemente semitica. In secondo luogo, con il termine "multiculturalismo" possiamo indicare la coabitazione tra diversi gruppi linguistici, culturali, religiosi che vivono nel medesimo spazio territoriale. Pensiamo alla zona alpina dell'Italia: dall'est all'ovest troviamo diversi gruppi come, ad esempio, quello sloveno, il friuliano, il cimbro, il ladino, il tirolese,

viventi, opera di tutti gli interpreti della società aperta, sono per forma e sostanza espressione e medium di cultura, cornice per la riproduzione e recezione di culture, memoria culturale di "informazioni", esperienze vissute, saggezze tramandate»; cfr. P. Häberle, *Per una dottrina della costituzione come scienza della cultura*, Carocci, Roma, 2001, p. 33.



il provenzale, l'occitano [...] Questa pluralità è più evidente nelle zone di confine, ma esiste anche altrove. Ricordiamo ad esempio la minoranza arberesch in Calabria, Sicilia e Basilicata. Per quanto riguarda la dimensione religiosa, pensiamo alla presenza ebraica o cristiana ortodossa a Venezia e a Trieste, oppure ai protestanti luterani nelle zone dell'Alto Adige, o ancora ai valdesi in Piemonte o alla presenza diffusa dei testimoni di Geova. È necessario ripristinare una "memoria plurale" per saper leggere la complessità di contesti che spesso vengono ideologicamente ridotti ad entità monolitiche e omogenee. Infatti, se il confine statale è rigido, quello culturale è fluido: gruppi separati da confini statuali possono avere consuetudini culturali simili, mentre altri che vivono nello stesso stato possono avere tra di loro più differenze che similitudini. La memoria non può vincolarsi all'ideologia degli stati-nazione ma oggi più che mai bisogna allenarsi a riconoscere la pluralità e la dinamicità degli elementi che contribuiscono alla formazione delle identità. In terzo luogo, ogni società è multiculturale anche perché coesistono diversi sistemi valoriali. In Italia, ad esempio, c'è chi aderisce o meno a determinate visioni della famiglia (basta pensare al modello contrattuale o a quello sacramentale e alle controversie sulle famiglie di fatto o sulle unioni omosessuali) e troviamo posizioni contrapposte anche sui temi della pace e della guerra e perfino si può riscontrare la presenza di organizzazioni politiche che fanno riferimento a modelli ed esperienze non-democratiche. È interessante notare che, al di là della retorica dominante sulla laicità, la religione continua ad essere presente nella sfera pubblica: il calendario scolastico è scandito da festività religiose e l'inaugurazione dell'anno scolastico e accademico avviene spesso con una messa; durante le feste dei patroni delle città non solo i negozi ma anche gli enti pubblici restano chiusi; per non



parlare poi dell'influenza della religione su alcune leggi (ad esempio le diatribe sul divorzio, sull'aborto o sulla procreazione assistita) o della richiesta di introdurre riferimenti cristiani nella costituzione europea. Inoltre, pensiamo alla figura dell'insegnante di religione nella scuola: un dipendente pubblico che agisce sotto un controllo normativo di tipo religioso riguardo all'orientamento sessuale e allo stato civile²⁵.

Lo Stato nazionale è allora messo di fronte al difficile compito di dover salvare e talvolta difendere la propria identità (nazionale) e armonizzare le spinte verso l'autonomia di differenti gruppi identitari, che possono essere generalmente intesi come caratterizzati da tipici elementi culturali, i quali, nel richiedere il proprio riconoscimento, possono provocare la crisi dello Stato in quanto unitario e nazionale.

La ricerca dell'identità dello Stato nazionale ha radici lontane che possono essere ricondotte alla Rivoluzione francese, quando il popolo vede riconoscersi l'attribuzione della sovranità indivisa e indivisibile. Ma, al giorno d'oggi, le forti spinte verso la differenziazione dei gruppi presenti all'interno degli Stati mettono a confronto le rivendicazioni identitarie degli stessi gruppi con la necessaria garanzia del mantenimento dell'ordine giuridico statale costituito e mostrano l'importanza della necessità di una soluzione nel legame che le stesse rivendicazioni presentano con la tutela e la garanzia dei diritti

²⁵ Cfr. A. Jabbar, *Multiculturalismo: la cultura delle differenze*, in www.infomedi.it.



della persona, in quanto cittadino e (o) residente sul territorio dello Stato²⁶.

Come in passato così anche il presente dimostra che spesso la soluzione in senso federale²⁷ di taluni Stati ha permesso di regolare (ma non di eliminare completamente) il confronto (inteso spesso come scontro) tra le entità ivi presenti, nel senso della ricerca di una convivenza che fosse la più pacifica possibile. Ma non sempre le minoranze, ovvero i gruppi differenziati dal gruppo maggioritario, hanno ritenuto tale soluzione sufficiente ai fini della garanzia, da un lato, della loro unicità e del mantenimento delle caratteristiche etno-culturali e, dall'altro, del riconoscimento e della tutela dei diritti fondamentali per i soggetti che di esse fanno parte, al pari del riconoscimento e della tutela previsti per quei soggetti che invece si identificano con il gruppo maggioritario e dunque vi appartengono.

²⁶ Si noti che proprio la Rivoluzione francese deve considerarsi quale vera antenata di una visione individualistica di garanzia delle libertà dell'individuo nei confronti dello Stato, laddove la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* del 1789 si distingue per affermare il carattere di universalità e assolutezza dei diritti dell'uomo e del cittadino, che, in quanto tale, è titolare dei diritti di libertà, di uguaglianza e di proprietà. E dalla Rivoluzione francese il valore e la dignità della persona sono il punto di partenza per la predisposizione di strumenti di tutela dei diritti e delle libertà all'interno dell'assetto costituzionale dello Stato: infatti l'art. 16 della *Déclaration* del 1789 recita: «La società nella quale la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri determinata, non ha Costituzione».

²⁷ Sulla scelta territoriale in senso federale o regionale di Stati in cerca di una soluzione ai fini della differenziazione e della valorizzazione di comunità etno-linguistiche presenti sul territorio, ma in contrasto (evidente e(o) eventuale) con il gruppo maggioritario dominante, si veda V. Piergigli, *Diversità linguistica e (dis)soluzione federale: il caso del Belgio*, in A. Benazzo (a cura di), *Federalismi a confronto. Dalle esperienze straniere al caso del Veneto*, Cedam, Milano, 2010, pp. 171-200.



La riflessione che deve trarsi è che molto probabilmente la soluzione dell'applicazione dei principi del pluralismo sociale non si è rivelata sufficiente né per realizzare una pacifica convivenza tra gruppi presenti all'interno di uno Stato (maggioritari e minoritari) né per far tacere le rivendicazioni identitarie delle minoranze, con la conseguenza di evidenti crisi all'interno dello Stato stesso anche e soprattutto nell'ottica della attribuzione della sovranità²⁸.

Se si tiene presente che gli elementi utili ai fini della considerazione di gruppi all'interno di uno Stato quali gruppi minoritari (e dunque forzatamente in relazione con il gruppo maggioritario) sono certamente il dato numerico dell'aggregazione e la presenza stabile su una parte di territorio statale, tradizionalmente si identificano tre categorie di minoranze: nazionali autoctone, le quali corrispondono ad un gruppo insediato su una parte di territorio di uno Stato, che presentano elementi che li vedono legati ad una nazione differente da quella ospitante e che potrebbero manifestare timore per una eventuale assimilazione, potremmo dire forzata,

²⁸ Appare interessante notare che nello Stato costituzionale sorto dopo la fine del secondo conflitto mondiale sono presenti elementi caratterizzanti il nuovo modo di intendere i diritti fondamentali (secondo i principi di libertà, uguaglianza e dignità) e la loro conseguente tutela, in quanto sottratti alla disponibilità del potere politico e che affermano una nuova dimensione dell'uguaglianza sostanziale e sottraggono al potere legislativo la funzione della loro garanzia, a seguito della sua attribuzione ai giudici.

Cfr. C. Pinelli, *Relativismo culturale, scontri di civiltà, costituzionalismo*, Seminario della facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Brescia su "Diritto, diritti, società multiculturale", 1 aprile 2011, in <http://filosofiadeldiritto.jus.unibs.it/folderlist/?dir=/Teoria-e-tecnica-della-interpretazione-giuridica/2010-2011/Diritto,%20diritti,%20societa%20multiculturali>.



da parte del gruppo maggioritario dello Stato stesso²⁹; etniche, con una propria identità culturale, linguistica o religiosa³⁰ e linguistiche, in cui la lingua rappresenta l'elemento che consente l'identificazione all'interno del gruppo³¹. Accanto a queste categorie di minoranze devono menzionarsi, come già ricordato, quelle nuove minoranze che pure si manifestano in gruppi (come ad esempio gli immigrati, i gruppi di lavoratori, i *rom*...) e quelle minoranze che invece non possono essere ricondotte all'idea di gruppo, essendo prive di un collegamento stabile con il territorio dello Stato. Se si considera accettata la distinzione tra popolo e minoranza, che prevede per il primo la titolarità del diritto alla propria autodeterminazione e la legittimità alla formazione di un proprio Stato, secondo i principi del diritto internazionale, escludendo quest'ultimo che gli altri gruppi possano essere equiparati al primo nella titolarità del diritto all'autodeterminazione, ma che comunque abbiano diritto ad una tutela all'interno dello Stato in cui si trovino, ad uno sguardo attento non potrà sfuggire la differenziazione che ciascun ordinamento compie in merito alla disparità di trattamento prevista, da un punto di vista normativo tra minoranze autoctone e nuove minoranze, queste ultime da intendersi nel senso di comunità di immigrati. Del

²⁹ Cfr. A. Pizzorusso, voce *Minoranze etnico-linguistiche*, in *Enc. Dir.*, XXVI, Giuffrè, Milano, 1976, p. 530, il quale mette in evidenza l'ipotesi di un «conflitto di fedeltà» che potrebbe sorgere tra il rapporto di cittadinanza che lega questi gruppi allo Stato sul cui territorio essi si trovino ed il sentimento di appartenenza nazionale che li lega allo «Stato-Patria».

³⁰ Cfr. V. Piergigli, *Lingue minoritarie e identità culturali*, cit., p. 62.

³¹ Cfr. M. Stipo, *Minoranze etnico-linguistiche*, voce in *Enc. Giur.* XX, Treccani, Roma, 1990, p. 3.



resto, appare interessante notare che non solo gli strumenti normativi utilizzati dallo Stato nella realizzazione del diritto delle diversità sono certamente differenti, ma appaiono non coincidenti anche le aspirazioni delle minoranze autoctone e delle minoranze degli immigrati: se le prime richiedono allo Stato la maggiore autonomia possibile nella gestione di ogni aspetto della vita della stessa comunità (cultura, politica, economia...) il fine ultimo delle comunità di immigrati dovrà ritrovarsi nell'aspirazione alla massima integrazione (*in primis* sociale ed economica) all'interno della società, pur non rinunciando a precise caratteristiche culturali³².

La constatazione dell'esistenza, accanto a minoranze che potremmo definire riconosciute, di altre minoranze che invece non possono evidentemente essere considerate tali, pone certamente il problema dell'effettiva loro tutela. Si può affermare che il principio di individuazione delle stesse, dell'uno o dell'altro tipo, risulta in tal caso non utilizzabile, poiché devono considerarsi, da un lato, la nuova dimensione multilivello della tutela dei diritti all'interno di ciascuno Stato (si pensi, ad esempio, all'ampliamento dell'Unione Europea e alle conseguenze del recepimento del diritto comunitario nel diritto interno di ciascuno Stato membro) e, dall'altro, il diritto alla rappresentanza e di partecipazione politica, elementi che in questo caso non rappresentano solo la volontà dei singoli di prendere parte attivamente ai processi decisionali dello Stato al fine della composizione della volontà della maggioranza, ma la necessità di garanzia per gli appartenenti a gruppi minoritari della rappre-

³² Cfr. F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova, 2011, pp. 22-28.



sentanza secondo il fine ultimo del rispetto dei valori democratici e del mantenimento della pace³³. L'effettiva partecipazione delle minoranze alla vita politica dello Stato si svilupperà nel senso della partecipazione o della rappresentanza a seconda dell'obiettivo prefissato, comportando la prima misure dirette ad includere gruppi precedentemente emarginati e la seconda la realizzazione del carattere pluralistico della società attraverso misure certamente non temporanee che mirano a considerare le minoranze parte integrante della società. Inoltre, il riconoscimento di diritti particolari ai membri delle minoranze potrà influenzare positivamente il processo politico, perché la concessione della cittadinanza da parte dello Stato ai membri delle minoranze potrà essere utilizzata nel senso di favorire l'inclusione o l'esclusione degli stessi al processo decisionale politico, di cui la maggioranza è portavoce³⁴.

³³ Cfr. F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, cit. pp. 127-129.

³⁴ Sembra appena il caso di rilevare che nello statuto dell'ONU, nel cui preambolo si legge l'impegno dei popoli delle Nazioni Unite a proclamare «la fede nei diritti fondamentali dell'uomo nella dignità e nel valore della persona umana», e nella Dichiarazione universale adottata il 10 dicembre 1948, non è presente alcun riferimento ai diritti delle persone appartenenti a minoranze etniche, linguistiche o religiose, anche se nella risoluzione n. 217 c (III), adottata nella stessa data, l'Assemblea generale dichiarava che le Nazioni Unite non sarebbero rimaste indifferenti al destino delle minoranze, nonostante la difficoltà di trovare una soluzione uniforme alla complessa questione che presentava aspetti specifici per ciascuno Stato nel cui contesto si trovavano le minoranze. Venne poi istituita un'apposita sottocommissione per la prevenzione delle discriminazioni e la tutela delle minoranze il cui impegno portò all'art. 27 del Patto internazionale sui Diritti civili e politici, adottato dalle Nazioni Unite il 19 dicembre 1966, secondo il quale «in quegli Stati in cui esistono minoranze etniche, religiose e linguistiche, agli appartenenti a queste minoranze non sarà negato il diritto di fruire, in comunità con gli altri componenti del loro gruppo, della loro propria cultura,



Ai fini della definizione di un concetto di minoranza che meglio possa adattarsi alle differenti ipotesi riscontrabili nella realtà odierna di ciascuno Stato deve ricordarsi l'attività della Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto, meglio nota come Commissione di Venezia, che ha messo in rilievo l'opportunità di estendere i diritti delle minoranze (*minority rights*) anche ai non cittadini, evidenziando che, dal

di professare e praticare la propria religione, di usare la propria lingua». La riflessione che deve trarsi è che il riconoscimento e la tutela delle minoranze sono strettamente legati alla previsione di un sistema di tutela dei diritti individuali della persona piuttosto che al riconoscimento di diritti collettivi per ciascun gruppo minoritario, laddove all'art. 8.4 della Dichiarazione ONU si legge «il timore che una politica di favore per i gruppi minoritari possa suggerire aspirazioni secessionistiche o attentati all'esistenza e all'unità degli Stati». Nel 1971 la sotto-commissione per la lotta contro le misure discriminatorie e per la protezione delle minoranze incaricò il Prof. Francesco Capotorti di redigere un rapporto sullo stato concreto delle situazioni alle quali si riferiva la disposizione dell'art. 27 del Patto internazionale dei diritti civili e politici; Capotorti, distingue il concetto di "non-discriminazione" da quello di "protezione delle minoranze", nel senso che il primo implica la garanzia formale dell'uniformità di trattamento di tutti gli individui ai quali spettano i medesimi diritti e i medesimi doveri, mentre il secondo, quello relativo alla protezione delle minoranze, implica l'adozione di misure speciali a favore dei membri delle minoranze al fine di permettere loro di conservare le loro caratteristiche ("discriminazione positiva"). Sulla base di tale rapporto nel 1992 verrà approvata la Dichiarazione sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche. Deve però tenersi presente che la definizione di Capotorti, secondo il quale per minoranza doveva «intendersi un gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione di uno Stato, in posizione non dominante, i cui membri essendo cittadini dello Stato possiedono caratteristiche etniche religiose o linguistiche che differiscono da quelle del resto della popolazione e mostrano, quantomeno implicitamente, un senso di solidarietà inteso a preservare le loro culture, tradizioni, religioni e lingue», considera le minoranze nel senso di gruppi presenti all'interno di uno Stato, distinti dalla maggioranza, ma a questa equiparabile in relazione al possesso della cittadinanza; cfr. F. Capotorti, *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, UN Publications, New York, 1979, p. 568.



punto di vista del diritto pubblico interno, il concetto di minoranza intesa quale parte della popolazione di uno Stato e con cui condivide la stessa cittadinanza non sembra più idoneo nella composizione della realtà degli ordinamenti contemporanei. Orbene, la Commissione di Venezia ha evidenziato che una scelta solo in tal senso comporterebbe una forte spinta, da parte della maggioranza, ad isolare la minoranza in quanto gruppo, poiché questa presenta comunque caratteristiche identitarie proprie e certamente differenti da quelle del restante gruppo maggioritario, con il rischio di evidenti discriminazioni nei confronti degli appartenenti al gruppo minoritario. Pertanto, al fine di evitare l'ipotesi di un conflitto tra maggioranza e minoranza, che porterebbe inevitabilmente ad evidenti crisi all'interno di uno Stato, la Commissione di Venezia ha proposto che vengano invece considerati il riconoscimento e la tutela dei diritti di ciascun individuo in quanto tale e non poiché appartenente ad un gruppo minoritario; infatti, proprio nel diritto internazionale, a seguito della fine del secondo conflitto mondiale, prende forma un sistema di tutela dei diritti che si rivolge all'essere umano in quanto tale e non discriminabile per appartenenza (o non appartenenza) ad un dato gruppo con caratteristiche identitarie riconoscibili, proprio al fine di evitare eventuali manifestazioni di odio etnico. Continuare a legare il riconoscimento di diritti esclusivamente ai gruppi minoritari che presentino uno stabile legame con il territorio porterebbe inevitabilmente a forti discriminazioni tra gruppi, tutti minoritari, che presentino o meno detto legame. In alcuni casi si è creduto che l'assetto federale di uno Stato avrebbe potuto portare alla realizzazione di un riconoscimento giuridico e una convivenza pacifica tra i vari



gruppi presenti all'interno dello Stato; tuttavia, si tratta di una scelta che evidentemente comporta la valorizzazione e il riconoscimento di uno o più gruppi maggioritari e non sopisce i malcontenti degli altri gruppi (minoritari) e le tendenze al riconoscimento e alla richiesta di pari trattamento rispetto ai gruppi maggioritari, se non addirittura si è arrivati a palesare l'idea di secessione ai fini di un ipotetico ricongiungimento con una identità nazionale differente da quella dello Stato ospitante (possono qui menzionarsi le comunità presenti in Trentino Alto Adige) oppure in richiamo al principio di autodeterminazione dei popoli (si pensi ad esempio al Canada). E ciò perché si tratta di entità etnicamente non omogenee³⁵.

Pertanto la soluzione federale non deve essere considerata né l'unica e né tantomeno la migliore. Potrebbe venire in aiuto della riflessione che si cerca di portare avanti, una domanda posta in tempi e in luoghi lontani per un Paese che da un punto di vista giuridico non esiste più: «Che fare?» Infatti, già ai tempi di Lenin si auspicava per l'URSS la realizzazione del

³⁵ In tal senso si veda C. Pagotto, *Stato complesso e gruppi minoritari nazionali: società multiculturali occidentali e nuove costituzioni balcaniche*, in A. Cerri, P. Ridola, P. Häberle, D. Schefold (a cura di), *Il diritto tra interpretazione e storia. Liber amicorum in onore di Angel Antonio Cervati*, cit., il quale esamina la questione della soluzione federale secondo il pensiero di tre studiosi, J. Juhàs, *Ethno-Federalism: Challenges and Opportunities*, in *Medunarodni problemi*, vol. 57, n. 3, 2005, p. 248, secondo il quale la coincidenza dei confini degli Stati federati con i confini etnici risulta inopportuna, S. Mancini, *I modelli di tutela delle minoranze linguistiche: una prospettiva comparata*, in V. Piergigli (a cura di), *L'autocrazia divisa. La tutela giuridica della minoranza italiana in Istria, Fiume e Dalmazia*, Cedam, Padova, 2005, p. 191 ss., che sembra più possibilista e D.J. Elazar, *Exploring Federalism* (1987), trad. it. *Idee e forme del federalismo*, Mondadori, Milano, 1995, p. 215, il quale considera la soluzione federale come elemento tipico dell'era della modernità nella composizione delle diversità culturali.



«federalismo nella forma, ma socialismo in sostanza», poiché, se era accettata l'idea della necessaria realizzazione della Federazione, in realtà ci si rendeva conto che essa corrispondeva ad una necessità organizzativa territoriale e amministrativa transitoria, in vista della perfetta unificazione, sino ad arrivare, in tempi recenti e susseguenti allo sgretolamento dell'URSS, ad avere dimostrazione della necessaria realizzazione del principio dell'unità nella diversità; si legge infatti, ad esempio, nel Preambolo della Costituzione della Federazione di Russia del 1993: «Noi popolo multinazionale della Federazione di Russia, uniti da un destino comune sulla nostra terra...»

È stato notato³⁶ che i diritti fondamentali (collettivi) dei soggetti in quanto appartenenti al gruppo (minoritario, ma non solo) in realtà sono sostituiti dai diritti soggettivi o, meglio, è l'uomo che si trova dunque posto al centro di una molteplicità di situazioni giuridiche soggettive, tutte degne di tutela; e ciò è facilmente dimostrabile se, ad esempio, si considera la Convenzione europea sui diritti umani (Cedu), la quale, dopo che siano state esperite le vie di ricorso del diritto interno nel caso di violazione di uno o più diritti garantiti dalla Convenzione o dai suoi Protocolli, prevede per Stati contraenti e individui il ricorso dinnanzi la Corte di Strasburgo. Ciò a dimostrazione della effettiva tutela multilivello dei diritti, poiché la Convenzione (art. 14) afferma che il godimento dei diritti e delle libertà, la cui garanzia sia prevista al suo interno o nei suoi Protocolli aggiuntivi, non sono vincolati a restrizioni di

³⁶ Cfr. F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, cit., in particolare pp. 37-47.



alcun genere, sesso, lingua, razza, religione, colore, origine nazionale o sociale e/o all'appartenenza ad una minoranza nazionale, anche se però mancano nella stessa Convenzione prescrizioni volte a realizzare l'uguaglianza sostanziale (accanto a quella formale) e a valorizzare il patrimonio linguistico-culturale delle minoranze. Si può invece ravvisare, accanto alla affermazione dell'uguaglianza formale, una tutela per le minoranze di tipo negativo. Evidentemente i vari documenti (sopranazionali e internazionali) che invece affermano per le minoranze una tutela di tipo positivo (con la conseguenza per uno Stato di intervenire con norme positive in tal senso) comportano evidenti rischi di lesione del diritto di uguaglianza, qualora si presentasse un conflitto con eventuali diritti fondamentali riconosciuti alla generalità degli individui che siano sottoposti alla sovranità dello Stato.

A livello internazionale e all'interno del Consiglio d'Europa deve ricordarsi l'atto che ha permesso una effettiva concezione della realizzazione di una tutela positiva delle minoranze, la Convenzione-Quadro per la tutela delle minoranze nazionali, approvata a Strasburgo il 1 febbraio 1995, all'interno della quale è assente una definizione di *national minorities*. La Convenzione in oggetto ha però permesso di adattare, nella maniera migliore, le dichiarazioni di principio alle situazioni in cui si trovino le minoranze, che non sono evidentemente tutte uguali e necessitano dunque di trattamenti differenziati. La conseguenza è stata quella di considerare la tutela reclamata dalle minoranze non più una sorta di manifestazione di nazionalismo che evidentemente si contrappone ad un altro nazionalismo (quello della maggioranza), quanto piuttosto un



diritto riconducibile all'individuo che appartiene al gruppo considerato. Secondo la citata Convenzione-quadro il rafforzamento della tutela positiva individuale dei singoli, che appartengono ad un gruppo minoritario, consisterebbe non nella attribuzione e nel riconoscimento alla minoranza di poteri propri e autonomi di organizzazione, ma nel fatto che devono essere posti obblighi per gli Stati contraenti al fine di garantire la protezione che direttamente riguarda la posizione dei singoli che compongono il gruppo minoritario; in tal maniera perderebbe così significato e importanza l'idea dei diritti collettivi³⁷, riconducibili ai gruppi minoritari che risulteranno protetti, in questo caso, in maniera indiretta, attraverso la tutela riservata ai loro componenti, con la conseguenza che, poiché l'atteggiamento degli Stati dovrà essere obbligatoriamente interventista, i gruppi minoritari saranno posti di fronte ad una svolta forzata, nel senso della ricerca di una autonomia sempre più ampia. V'è da fare un'ulteriore riflessione dopo quella numerica del gruppo e ad essa collegata, vale a dire la delimitazione e il riconoscimento da parte dello Stato nazionale (e dunque all'interno della sua legislazione) del territorio all'interno del quale la minoranza (nazionale) vede il riconoscimento di alcuni diritti soggettivi e il loro esercizio: ovvero se detto riconoscimento può essere considerato sempre quale garanzia della ascrivibilità delle pretese soggettive da parte dei singoli appartenenti alla minoranza (si pensi alla differenziazione tra minoranza slovena e tedesca dell'Alto

³⁷ Crf. S. Bartole, *Una Convenzione Quadro per la tutela delle minoranze nazionali*, in S. Bartole, N. Olivetti Rason, L. Pegoraro (a cura di), *La tutela giuridica delle minoranze*, Cedam, Padova, 1998, pp. 21-22.



Adige/SudTirolo in ragione del loro dato numerico). Sembra dunque potersi affermare l'esigenza dell'abbandono del legame con il territorio previamente individuato a favore invece della considerazione delle minoranze quali «figure giuridiche soggettive a base personale»³⁸ per arrivare (di nuovo) alla teoria tedesca degli anni '50 che riconosce i diritti soggettivi degli appartenenti ad una minoranza non in relazione al loro legame con l'elemento territoriale, ma invece in base alla residenza effettiva e alla permanenza non occasionale dello stesso gruppo minoritario, la cui identità è riconoscibile attraverso diversi fattori, tra cui, *in primis*, quelli etnico-linguistici³⁹ (realizzando quella uguaglianza non solo formale che in generale è garantita costituzionalmente e che permette deroghe ai fini della realizzazione della uguaglianza sostanziale; si pensi all'art. 3 della nostra Costituzione, in base al quale possono essere riconosciuti speciali diritti linguistici attraverso una differenziazione di trattamento delle diversità).

28

È dunque auspicabile un ripensamento del concetto di cittadinanza, intesa nel senso di esclusione o inclusione, rispetto al gruppo maggioritario, alla partecipazione attiva del processo politico decisionale⁴⁰ e, in considerazione della crescente complessità culturale della società moderna, potrà essere utile riconsiderarla tenendo presente la tutela delle minoranze, intese quali diversità che esaltano il pluralismo sociale delle so-

³⁸ Cfr. M. Stipo, *Minoranze etnico-linguistiche*, voce in *Enc. Giur.* XX, cit., p. 3.

³⁹ Cfr. A. Wust, *Die Interessengemeinschaft. Ein Ordnungsprinzip des Privatrechts*, Frankfurt a. M.-Berlin, 1958.

⁴⁰ Cfr. S. Staiano, *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo*, in www.federalismi.it, n. 21/2008.



cietà complesse contemporanee⁴¹. Pertanto, proprio la diversità sociale risulterà essere caratteristica fondamentale della società intesa questa volta in senso nazionale, con la conseguenza che la Costituzione di uno Stato, intesa qui nelle vesti di garante del nuovo pluralismo sociale (e al tempo stesso dell'ordinamento statale), sarà il primo fondamentale atto da considerarsi ai fini del riconoscimento della nuova complessità, che non potrà più servirsi per la sua esplicazione solo del rapporto maggioranza-minoranza(e), ma dovrà invece essere portavoce e al tempo stesso garante dell'unità nella complessità. A ben vedere, dunque, i diritti delle minoranze non dovranno più essere intesi quali valori limitativi rispetto al gruppo maggioritario, ma si vestiranno di una «autorità» che permetterà loro la tutela dei propri caratteri intrinseci⁴². La soluzione potrebbe ritrovarsi nel superamento della contrapposizione tra cittadini e non cittadini, al fine di garantire i diritti di quelle minoranze che invece non presentano il requisito della cittadinanza, alla luce dell'affermazione del riconoscimento e della tutela delle diversità quali principi costituzionalmente previsti. E proprio secondo quest'ultima affermazione la tendenza della dottrina giuscomparatistica è quella di intendere la cittadinanza non più quale manifestazione di nazionalità, ma di multiculturalità, at-

⁴¹ Sembra interessante riportare qui la riflessione di L. Ferrajoli, secondo il quale la cittadinanza, in quanto condizione necessaria della titolarità di alcuni precisi diritti, si configurerebbe come un privilegio e dunque in chiara contrapposizione con la vocazione universalistica dei diritti fondamentali, rappresentando, dunque, la stessa cittadinanza «un limite non necessario e discriminatorio all'universalità dei diritti»; cfr. L. Ferrajoli, *Principia juris. Teoria del diritto e della democrazia*, cit., p. 750.

⁴² Cfr. G. Palombella, *L'autorità dei diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2002, p. 194.



traverso l'introduzione del concetto di *multicultural citizenship*⁴³; e allora la cittadinanza non sarà più intesa in relazione ad un legame di tipo etnico (e dunque di terra e di sangue), ma permetterà a sua volta, nella nuova veste, la trasformazione dell'idea di Nazione, quale unità politica, giuridica e linguistico-culturale, per lasciar invece spazio all'idea di «costituzione culturale»⁴⁴; la conseguenza sarà l'affermazione della centralità della protezione dei diritti fondamentali, la cui giustificazione, ai fini del loro riconoscimento, non potrà che superare la differenziazione tra gruppo nazionale maggioritario e gruppi minoritari⁴⁵. E ciò risulta particolarmente evidente nella sua importanza ai fini della realizzazione di quello spazio sovranazionale che unisce non più solamente i popoli del vecchio continente, ma si apre, nell'era della globalizzazione, anche ad altre realtà considerate precedentemente al di fuori dello spazio Europa: a tal riguardo si pensi all'allargamento dell'Unione verso est e sud-est. Sembra appena il caso di ricordare la Carta delle lingue regionali e minoritarie approvata dal Consiglio

⁴³ Sul concetto di cittadinanza multiculturali cfr. F. Palermo, J. Woelk, *From minority Protection to a Law of Diversity? Reflections on the Evolution of Minority Rights*, in *European Yearbook of Minority Issues*, vol. III, 2003/2004, Martinus Nijhoff/Brill, Leiden, Boston, 2005 pp.12-13; W. Kymlicka, *Multicultural Citizenship*, Oxford University Press, Oxford, 1995.

⁴⁴ Cfr. P. Häberle, *Per una dottrina della costituzione come scienza della cultura*, cit. p. 33.

⁴⁵ La pratica realizzazione del costituzionalismo e l'evoluzione della forma di Stato risulteranno pertanto strettamente connessi a due fattori, solo apparentemente contrapposti, cioè da un lato le rivendicazioni identitarie, non più da intendersi come rottura di un ordine precostituito e dall'altro la sfera dei diritti della persona; cfr. P. Ridola, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in R. Nania, P. Ridola (a cura di), *I diritti costituzionali*, II ed., vol. I, Giappichelli, Torino, 2006, p. 3 ss..



d'Europa il 5 novembre 1992 ai fini di una tutela positiva per le minoranze linguistiche e della quale la Commissione di Venezia (6 marzo 2007) ha fornito una interpretazione che permette di affermare non tanto la possibilità di creare *ex novo* diritti individuali o collettivi per quei soggetti che fanno uso, all'interno di uno Stato di una lingua minoritaria, ma piuttosto la considerazione e la valorizzazione dell'idea di interculturalismo e multiculturalismo quali valori che devono essere posti alla base della democrazia e della cultura della diversità nel processo di costruzione dell'Europa⁴⁶ e nel mantenimento del principio della tutela delle minoranze e della parità di trattamento. Sembra opportuno anche un cenno alle nuove minoranze, quelle che continuamente arrivano da Paesi poveri in cerca di lavoro o in fuga da persecuzioni razziali, religiose o per motivi politici verso quei Paesi detti occidentali (come ad esempio l'Italia): questi individui, che generalmente necessitano *in primis* di un intervento da parte delle istituzioni dello Stato per la ricerca di un lavoro e di un alloggio, almeno inizialmente non chiedono una tutela delle loro origini (come ad esempio l'uso della loro lingua o la valorizzazione e la tutela delle loro tradizioni culturali) e pertanto necessitano di una tutela di tipo individuale dei loro diritti soggettivi in quanto individui e non ancora in quanto appartenenti ad un gruppo (evidentemente minoritario) e generalmente anche della loro libertà di coscienza. A livello europeo sembra interessante ricordare, ad esempio, la Risoluzione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del 14

⁴⁶ Cfr. D. Ferri, *La Costituzione culturale dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2008, p. 26; in particolare l'A. afferma che «la cultura ricomprende ogni esperienza umana che acquisti valore in una data comunità».



giugno 2006 con cui si invita l'Italia a trovare soluzioni partecipative delle minoranze, in particolare una Conferenza Permanente che includa «*representatives of the Rom, Sinti and Travellers*».

5. Sovranità e cittadinanza. Il caso del Montenegro

La crescita della complessità sociale porta con sé, quale fattore ineliminabile, il necessario ripensamento dell'identità statale (nazionale) e della volontà di uniformare l'ordinamento dello Stato, seppur ormai in assenza di una sua omogeneità, anzi presentandosi esso con una complessità culturale e sociale al suo interno, per motivi cui abbiamo già accennato, sempre maggiore⁴⁷.

⁴⁷ Al riguardo sembra utile ricordare che il federalismo è sovente considerato quale strumento di democrazia e metodo di governo che possa prevenire eventuali conflitti etnici e nazionali; i due aspetti del federalismo devono però tenersi distinti anche se non per forza in collisione tra di loro. In realtà gli Stati che maggiormente sono presi a modello nell'applicazione dei principi federali, gli Stati Uniti d'America e la Germania non si sono trovati nella situazione di dover rispondere alla esigenza di prevenire detti conflitti, sebbene debba precisarsi che in entrambi i casi non si è in presenza di una totale omogeneità tra le identità sub-statali, poiché se è vero che esistono delle differenze tra di esse, queste riguardano per lo più caratteristiche storiche e/o economiche, che possono meglio essere identificate con esigenze funzionali e non invece identitarie cui il federalismo ha dato risposta, secondo una formula non esclusivamente paritaria; così come nel caso dell'Austria, in cui se è vero che si è in presenza di una forte omogeneità culturale, è anche innegabile l'esistenza di diversità culturali e/o economiche tra le entità sub-statali. In altri casi il federalismo potrà leggersi invece quale risposta alle necessità di armonia tra i diversi gruppi nazionali, come nel caso della Svizzera o ancora nel caso del Canada, dove il federalismo che in principio doveva garantire la pacifica convivenza tra anglofoni e francofoni, si è poi trasformato in senso funzionale (attraverso la divisione in diverse Province e la creazione di territori) per rispondere ad esigenze di tipo identitario



Il punto di incontro che dovrà trovarsi sarà l'equilibrio tra le rivendicazioni delle identità minoritarie (ma anche, allo stesso tempo, del gruppo maggioritario nei confronti di queste) e l'atteggiamento delle istituzioni dello Stato⁴⁸ ai fini della composizione e della prevenzione degli inevitabili conflitti di carattere etno-nazionalistico⁴⁹.

Dal punto di vista costituzional-comparatistico le vicende che hanno visto l'approvazione della nuova Carta costituzionale in Montenegro il 19 ottobre 2007 (attraverso un referendum svoltosi il 28-29 ottobre 2006) offrono diversi spunti di riflessione (sembra appena il caso di ricordare l'influenza sui

finalizzate alla tutela degli indigeni. Potrà invece ricordarsi il caso della Federazione di Russia, dove ad esempio il federalismo, asimmetrico ed etnico, sia stato concepito quale strumento per risolvere inevitabili conflitti nazionali; o ancora i casi di India e Belgio; cfr. G. Poggeschi, *I Balcani: dal federalismo fallito al dovere di protezione delle minoranze*, in *Federalismo, decentramento e revisione costituzionale negli ordinamenti policentrici*, Liber amicorum per Nino Olivetti Rason, A. Reposo, L. Pegoraro, R. Scarciglia, M. Gobbo, S. Gerotto (a cura di), cit. pp. 221- 255.

⁴⁸ Se si considerano il riconoscimento e la tutela dei diritti fondamentali quali elementi tipici di una impostazione universalistica che riconosce l'individuo in quanto tale, a prescindere dalla sua appartenenza a differenti gradi di collettività, non da ultima quella statale, risulterà evidente che il concetto di cittadinanza, inteso come punto di partenza per il riconoscimento di un particolare *status* giuridico che comporti vantaggi (e doveri) costituzionalmente garantiti, si troverà forzatamente in contrapposizione ai primi, essendo in tal senso la cittadinanza elemento discriminante nel senso di inclusione (o di esclusione) del cittadino rispetto al gruppo che vede riconoscersi lo stesso diritto alla cittadinanza; cfr. F. Rimoli, *Universalizzazione dei diritti fondamentali e globalismo giuridico: qualche considerazione critica*, in *Scritti in onore di Gianni Ferrara*, Giappichelli, Torino, 2005, vol. 3, pp. 321 ss..

⁴⁹ È interessante notare che la diversità culturale porterà necessariamente ad uno scontro tra i differenti gruppi quando vi sia la convinzione che i tratti identitari della(e) "nuove" comunità con cui si confronti quella maggioritaria siano non «tanto sbagliati o ingiusti, quanto contrari alla natura umana»; cfr. C. Pinelli, *Relativismo culturale, scontri di civiltà, costituzionalismo*, cit.



lavori di elaborazione del testo costituzionale del Consiglio d'Europa e della Commissione di Venezia⁵⁰). Infatti, il Montenegro è stato unito alla Serbia da un vincolo federale sino al momento in cui, in nome del diritto di secessione previsto dalla precedente Carta costituzionale serbo-montenegrina del 2003, ha indetto un *referendum* sull'indipendenza il 21 maggio 2006. Il 3 giugno 2006 il Montenegro si è di conseguenza dichiarato Stato indipendente (si tenga presente che il riconoscimento del diritto di secessione all'interno della Carta costituzionale federale del 2003 ha avuto evidenti conseguenze sul disgregamento dell'unione federale precedente, laddove è chiaro il contrasto tra il principio giuridico della indivisibilità della Nazione e l'ipotesi del diritto di secessione di una entità che ne faccia parte⁵¹; l'unione della Serbia e del Montenegro era definita dalla Carta costituzionale⁵² non Stato, ma «unione statale»). Nel campo del diritto internazionale vi è pure chi definisce la Carta del 2003 un trattato di origine internazionale, anche se non bilaterale e adottato invece da una assemblea

⁵⁰ Cfr. L. Montanari, *La tutela dei diritti nelle nuove costituzioni dei Balcani occidentali*, in M. Calamo Specchia, M. Carli, G. Di Plinio, R. Toniatti (a cura di), *I Balcani in Europa. Le Costituzioni della transizione*, Giappichelli, Torino, 2008, pp. 173.

⁵¹ Cfr. S. Mancini, *I modelli di tutela delle minoranze linguistiche: una prospettiva comparata*, cit., p. 191 ss..

⁵² Sembra utile rilevare che il potere che ha dato vita alla Carta del 2003 non possa classificarsi quale potere costituente in senso classico, avendo come obiettivo la disgregazione della precedente unione, sostituita da una nuova unione statale, quella tra Serbia e Montenegro (dunque non definita Stato), dotata non più di una costituzione (*ustav*), forse intesa nel significato più stretto di atto autonomo dell'espressione della sovranità popolare, ma di una carta costituzionale (*ustav povelja*); cfr. S. Mancini, *Il Montenegro e la «democrazia» della secessione*, in *Quad. cost.* n. 1, 2007, p. 157.



parlamentare, che segue ai trattati bilaterali dei secoli precedenti tra i due soggetti⁵³. Da un punto di vista comparatistico l'importanza dell'analisi del testo montenegrino sta nel fatto che esso ha dovuto trattare della diversità dei gruppi nazionali presenti all'interno del nuovo Stato mentre, come è stato già evidenziato, anche i cosiddetti Paesi occidentali hanno visto una trasformazione della loro realtà sociale in tal senso, sebbene l'evoluzione costituzionale dei Paesi dell'est europeo⁵⁴ non possa avvicinarsi a quella dei Paesi di origine liberale⁵⁵. Ma rimane fermo l'interesse della strada seguita dai costituenti del Montenegro nel considerare la pluralità di entità culturali differenziate all'interno dell'ordinamento statale per raggiungere il fine ultimo della pacifica convivenza tra di esse

⁵³ Cfr. C. Di Turi, *Formazione di nuovi stati e autodeterminazione dei popoli: il caso della ex-Jugoslavia*, in S. Gambino (a cura di), *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 144.

⁵⁴ In particolare, per un'attenta lettura della transizione costituzionale dei Paesi balcanici si veda A. Torre, *I governi locali nella grande transizione costituzionale balcanica*, in M. Calamo Specchia, M. Carli, G. Di Plinio, R. Toniatti (a cura di), *I Balcani in Europa. Le Costituzioni della transizione*, cit. pp. 45-81.

⁵⁵ Sembra utile ricordare che gli Stati dell'Europa occidentale hanno visto la loro formazione prima della relativa idea di nazione al loro interno, mentre nell'Europa centro-orientale, i nuovi Stati, sorti dopo la fine dell'esperienza imperiale (asburgica, ottomana e zarista) le nazioni sono fatte antecedente allo Stato stesso, il quale deve pertanto occuparsi del fattore multinazionale, tipico elemento imperialista. Inoltre, a ben vedere, i nuovi Stati sorti in questa area geografica possono essere ricondotti al modello nazionale di tipo etnico di matrice tedesca piuttosto che a quello civico della nazione politica di tipo francese; cfr. A. Di Gregorio, *Stato, nazione e minoranze in Europa centrale: la tutela minoritaria nell'Ungheria post-socialista*, in D. Amirante, V. Pepe (a cura di), *Stato democratico e società multiculturale. Dalla tutela delle minoranze al riconoscimento delle diversità culturali. Atti del convegno dell'Associazione di Diritto pubblico comparato ed europeo*, cit., pp. 131-153, in particolare pp. 131-132.



alle quali pure è riconosciuta la necessità dell'affermazione e della tutela della propria identità, elemento che in questo caso non risulterà disgregante, ma invece punto di partenza di un dialogo costante⁵⁶. L'elemento che unisce tutte le carte costituzionali dell'area della *ex* Jugoslavia e dunque presente non solo in quella montenegrina è certamente la caratteristica idea di sovranità; infatti, nella carta montenegrina si legge che «titolare della sovranità è il cittadino in possesso della cittadinanza montenegrina»; in realtà la traduzione forzata di «cittadino» e «cittadinanza», nella lingua d'origine corrisponde invece etimologicamente a situazioni differenziate, poiché il primo termine «cittadino» si trova in contrapposizione alla "appartenenza statale", con la conseguente distinzione tra sfera civica e statale, prevedendo che possano esservi sul territorio dello Stato montenegrino cittadini appartenenti a comunità nazionali diverse e dunque collegati ad altra appartenenza statale e ciò in virtù del fatto che spesso in molti Stati dell'Europa orientale si è soliti distinguere nettamente la cittadinanza dalla nazionalità⁵⁷. Sembra interessante

⁵⁶ In tal senso C. Pagotto, *Stato complesso e gruppi minoritari nazionali: società multiculturali occidentali e nuove costituzioni balcaniche*, in A. Cerri, P. Ridola, P. Häberle, D. Schefold (a cura di), *Il diritto tra interpretazione e storia. Liber amicorum in onore di Angel Antonio Cervati*, cit., il quale parla di «modello concorrenziale», in contrapposizione alla soluzione adottata dalla Serbia, di tipo «inclusivo», che invece tende a legare il popolo ad una identità nazionale forte, cui il cittadino deve aderire e la quale identità nazionale è vista come punto di forza per il mantenimento dell'integrità del Paese.

⁵⁷ Di importanza fondamentale è certamente nell'area dell'*ex* Jugoslavia la qualificazione delle minoranze, che permette di riconoscere o meno ad esse la tutela giuridica e linguistica al gruppo minoritario: sono infatti considerate minoranze non solamente le cosiddette vecchie minoranze nazionali, *narodnosti*, quelle che cioè sono caratterizzate da un chiaro legame con uno



sottolineare che questa particolare rappresentazione della sovranità si discosta dalla tradizione occidentale, dove invece la sovranità, così come affermato dalla Rivoluzione francese⁵⁸, appartiene al popolo, i cui membri si sentono legati da vincoli comuni e che sfociano nel possesso della cittadinanza⁵⁹.

La questione che merita attenzione è che nella Carta montenegrina il possesso della cittadinanza corrisponde in certa misura anche alla adesione al gruppo etnico dominante (o ad uno dei gruppi etnici dominanti) e dunque ad un consenso politico all'idea di Nazione del gruppo (o dei gruppi) dominanti. Da

Stato (e già presenti, accanto alle nazioni, *narodi* e alle «altre nazionalità e gruppi etnici» nella cosiddetta "formula di Tito", sistema pensato ai fini della risoluzione della questione etnica della Repubblica socialista federale della *ex* Jugoslavia; cfr. M. Di Cosola, *Stati, Nazioni e minoranze. La ex Jugoslavia tra revival etnico e condizionalità europea*, Giuffrè, Milano, 2010, in particolare pp. 139-142), ma anche le cosiddette nuove minoranze nazionali, *narodi*, vale a dire quei gruppi che successivamente alla dissoluzione della *ex* Jugoslavia hanno perduto il loro *status* di popolo costitutivo della *ex* Repubblica socialista federale. Pertanto all'interno dei nuovi Stati sorti dopo il dissolvimento della *ex* Jugoslavia sarebbero minoranze nazionali non solo gli italiani, gli ungheresi, i bulgari, i romeni e gli slovacchi, ma anche i serbi, i croati, i bosniaci, gli sloveni, gli albanesi e i macedoni (i quali tutti conservano comunque la caratteristica di popolo costitutivo e di gruppo maggioritario all'interno del proprio Stato di riferimento); cfr. F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, cit. p. 277.

⁵⁸ La Costituzione del 1791 afferma che «la sovranità è una, indivisibile, inalienabile e imprescrittibile. Essa appartiene alla Nazione; nessuna parte del popolo, nessun individuo possono attribuirsi il suo esercizio».

⁵⁹ Si leggano al riguardo le parole del filosofo J. G. Herder, il quale affermava che «ciò che lega le genti in una nazione è la lingua, espressione del carattere, della maniera di pensare e di agire: è ciò che individua una Nazione»; Nel 1774 egli aveva pubblicato *Ancora una filosofia della storia per l'umanità*, uno dei testi che maggiormente ispirò il romanticismo tedesco, nel quale affermava che «lo Stato più naturale è un popolo dotato di un carattere nazionale», aggiungendo che «un popolo è una pianta della natura proprio come una famiglia, soltanto che ha più rami».



questo punto di vista nel Preambolo si legge che «considerando: la decisione dei cittadini di vivere nello Stato libero e indipendente del Montenegro, assunta con il referendum del 21 maggio 2006...[a partire dalla] determinazione che noi, quali cittadini liberi ed eguali, appartenenti alle nazioni ed alle minoranze nazionali che vivono in Montenegro, siamo impegnati per un Montenegro libero e vicino al cittadino». La scelta del costituente montenegrino in tema di attribuzione della sovranità opera nel senso di distacco con quanto invece precedentemente affermato nella Costituzione del 1992, in cui vi si leggeva che «la sovranità appartiene ai cittadini», intesi qui come quelle popolazioni che si trovavano all'interno del territorio nazionale e titolari del diritto alla cittadinanza, senza riferimento al possesso di un passaporto legato ad una etnia (così come affermato anche nella Costituzione federativa del 1993); mentre ad esempio in Serbia, dove l'etnia serba è sicuramente forte, nonostante la presenza di numerose minoranze, la Costituzione del 2006 afferma (nuovamente) che «la sovranità promana dai cittadini, che la esercitano con il *referendum*, l'iniziativa popolare e con i propri rappresentanti eletti in libere consultazioni», al fine evidente di estendere la cittadinanza nella misura maggiore possibile per riconoscere l'etnia serba quale etnia che ha creato la Nazione e dunque legittimata ad essere quella dominante. In Montenegro invece, dove il quadro etnico è decisamente più frammentato, si è avvertita la necessità di conquistare la legittimazione del potere attraverso la costruzione di un «modello civico di Nazione»⁶⁰, che in realtà è più facilmente realizzabile

⁶⁰ Cfr. C. Pagotto, *Stato complesso e gruppi minoritari nazionali: società multiculturali occidentali e nuove costituzioni balcaniche*, in A. Cerri, P. Ridola, P.



in situazioni di totale assenza di scontri tra etnie e quando le minoranze non sono in grado di mettere in discussione le scelte del gruppo maggioritario⁶¹.

La nuova Costituzione montenegrina ha previsto che si potesse mantenere la doppia cittadinanza in seguito ad accordo bilaterale con l'altro Stato e comunque non oltre un anno dalla adozione della nuova Costituzione, con la conseguenza che i cittadini serbi residenti in Montenegro e decisi a mantenere il passaporto serbo (simbolo dell'appartenenza alla grande comunità nazionale serba) saranno considerati stranieri in Montenegro, dando così vita in mancanza dell'accordo, ad una nuova comunità politica che mette in discussione (e probabilmente in crisi) la situazione *ex ante*.

La scelta montenegrina è più facilmente comprensibile se si pensa che spesso nell'area balcanica era previsto, il riconoscimento della doppia cittadinanza al fine di tutelare i diritti umani in un'area in cui i conflitti etnici sono stati sempre molti forti. Sotto questo aspetto il Parlamento serbo ha fatto un ulteriore passo in avanti, approvando recentemente delle misure che sembrano essere di senso opposto rispetto a quelle montenegrine previste per i cittadini serbi, che garantiscono ai cittadini montenegrini, residenti in Serbia già prima dell'indipendenza del Montenegro, di ottenere più facilmente rispetto ad altri stranieri residenti il passaporto serbo, senza dover rinunciare a quello montenegrino.

Häberle, D. Scheffold (a cura di), *Il diritto tra interpretazione e storia. Liber amicorum in onore di Angel Antonio Cerati*, cit..

⁶¹ Cfr. R. Brubaker, *I nazionalismi nell'Europa contemporanea*, Editori Riuniti, Roma, 1998, p. 118.



Dal punto di vista costituzionale la garanzia dell'esistenza (e della conservazione) delle comunità (diversità) minoritarie risulta essere ben delineata nella Costituzione montenegrina, che in maniera del tutto sconosciuta alla tradizione europea (occidentale) prevede all'art. 79 non solo il diritto a mantenere e ad esprimere i tratti identitari propri per ciascuna minoranza, ma anche una serie di diritti che riguardano direttamente le strutture pubbliche; appare dunque utile ricordare, tra gli altri, il diritto alla esposizione di simboli nazionali propri e il diritto alla celebrazione di festività nazionali; il diritto all'uso di lingua e alfabeto propri sia in privato che in pubblico; il diritto alla educazione scolastica nella propria lingua e alfabeto nelle scuole pubbliche, lo studio di storia e cultura delle minoranze nazionali e delle altre comunità minoritarie nei programmi scolastici; il diritto ad avere organi di autogoverno locale in quelle aree dello Stato dove è rilevante la loro presenza; il diritto ad avere procedimenti e processi nella propria lingua; il diritto ad una reale rappresentanza nel Parlamento nazionale e all'interno degli organi rappresentativi territoriali delle aree dove la loro presenza è numericamente rilevante⁶²; il diritto all'informazione nella propria lingua (mentre la Costituzione serba riconosce diritti solo alle minoranze nazionali e riconosce ampi diritti solo nel campo dell'istruzione scolastica e in campo

⁶² Nell'area dell'Europa centro-orientale e balcanica la protezione delle minoranze è spesso affidata ai Consigli di rappresentanza delle minoranze, i quali sono organismi di natura permanente o occasionale, che possono essere indipendenti o invece interni agli organi esecutivi, la cui funzione è quella di intermediazione tra gli organi di decisione del potere statale e i gruppi minoritari; cfr. F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, cit. p. 133.



amministrativo, laddove è evidente che la dicitura «minoranze nazionali» restringe il campo di applicazione degli stessi diritti, escludendo quei gruppi i quali, seppur numerosi, non sono collegati ad altro Stato o che non siano egemoni, ovvero maggioritari, in altra Nazione e ancora deve sottolinearsi che la Costituzione serba afferma il diritto alla «conservazione della specificità», evidentemente di portata più limitata rispetto al diritto alla «protezione dell'identità» proclamata invece nella Costituzione del Montenegro)⁶³. È interessante notare che la tutela dei gruppi etno-minoritari si esaurisce all'interno della Costituzione, mancando l'ipotesi di una eventuale riserva di legge a fini restrittivi della regolamentazione dei diritti minoritari. Ancora, all'art. 80 la Costituzione montenegrina afferma il divieto della assimilazione forzata delle minoranze nazionali o di altri gruppi minoritari, attribuendo allo Stato la tutela delle stesse comunità contro ogni tentativo di assimilazione: se da un lato deve mettersi in evidenza che lo Stato deve impegnarsi a combattere qualsiasi ipotesi di assimilazione forzata da parte del potere pubblico che abbia il fine di limitare le identità culturali per rafforzare invece uno dei gruppi etno-culturali esistenti, dall'altro deve evidenziarsi il riconoscimento di diritti pretensivi nei confronti dello Stato, ad esempio, nell'obbligo di mantenere scuole o insegnamenti differenziati.

⁶³ Cfr. C. Pagotto, *Stato complesso e gruppi minoritari nazionali: società multiculturali occidentali e nuove costituzioni balcaniche*, in A. Cerri, P. Ridola, P. Häberle, D. Schefold (a cura di), *Il diritto tra interpretazione e storia. Liber amicorum in onore di Angel Antonio Cervati*, cit..



6. Brevi osservazioni conclusive

Le brevi considerazioni svolte, ai fini della ricerca della nuova dimensione della sovranità, hanno portato l'attenzione sulla realtà del Montenegro per cercare di offrire se non una soluzione, almeno alcuni spunti di riflessione sullo Stato contemporaneo e sulla sua composizione sociale, la quale, nella nuova veste multiculturale, influenza le scelte politiche di chi governa al fine di rendere costruttivo il dialogo tra i vari gruppi su un piano che non deve essere più inteso quale rapporto maggioranza che governa e minoranza(e) cui riconoscere non più e non solo diritti di conservazione della specificità (come si è visto nel caso serbo), ma invece diritti alla protezione della stessa identità (così come affermato nel testo costituzionale montenegrino) di ciascun gruppo, senza distinzione tra maggioritario e minoritario⁶⁴. Si deve tener presente che il fine ultimo di uno Stato deve essere comunque la pacifica convivenza all'interno del suo territorio, nonostante si presenti esso quale Stato non più omogeneo dal punto di vista sociale, etnico, culturale, razziale, o religioso. È stato messo in evidenza come i concetti di cittadinanza e di appartenenza statale non devono più essere intesi quale limitazione alla realizzazione della sovranità che pertanto si trasforma da sovranità appartenente alla nazione a sovranità attribuita al cittadino,

42

⁶⁴ È stato rilevato che la rivendicazione dell'identità di un gruppo all'interno di uno Stato e la conseguente risposta delle istituzioni statali possono essere considerati le manifestazioni caratteristiche dei nuovi movimenti etno-nazionalistici presenti all'interno degli Stati dell'era post-moderna (D. J. Elazar, *Exploring Federalism* (1987), trad. it. *Idee e forme del federalismo*, cit., pp. 184 ss.).



inteso come colui che si riconosce nei valori che sono espressione dello Stato su cui risiede. La constatazione che il pluralismo culturale sia elemento caratterizzante il nostro tempo, comporta la necessaria ridefinizione del concetto di cittadinanza, non più connessa all'appartenenza dello Stato-Nazione, ma certamente estesa sino alla sfera dei diritti umani e sono pertanto diverse le espressioni introdotte negli ultimi tempi ai fini della sua definizione. Come scrive Santelli Beccegato, si può così parlare di:

cittadinanza sociale, attiva, plurale, differenziata, nuova cittadinanza, cittadinanza cosmopolitica, cittadinanza flessibile, cittadinanza democratica. Sono queste due ultime espressioni che, a mio parere, meglio sintetizzano e racchiudono il senso di queste nuove prospettive riuscendo a coniugare il livello di cittadinanza territoriale con quello nazionale e internazionale e sottolineando le "fedeltà multiple" a cui ognuno di noi è chiamato...*omissis*... Quello che incomincia a configurarsi in diverse parti del mondo (Messico e Repubblica Dominicana, Colombia, India), nel sud-est asiatico e in America latina è una forma di "cittadinanza flessibile" che consente, ad esempio, di partecipare a elezioni locali e amministrative senza essere cittadini di una società o di godere di alcuni benefici sociali pur non avendo diritto di voto. Sono condizioni che vengono viste come espressione di transnazionalità e possibile regola del ventunesimo secolo⁶⁵.

⁶⁵ Cfr. L. Santelli Beccegato, *Dinamiche multi e interculturali: significati di cittadinanza ed educazione alla politica*, in *Education Sciences And Society*, vol. 1, n° 2, 2010, pp. 162-175.



Ancora è si messo in rilievo che la soluzione federale sembra non bastare più nella composizione delle aspirazioni delle differenti minoranze, in quanto spesso rimangono tali nel riconoscimento che lo Stato ne fa del diritto alla conservazione della loro specificità, piuttosto che in quello della protezione della stessa e soprattutto perché si è ormai di fronte a nuove minoranze che spesso non hanno caratteristiche tali da permettere che possa essere stretto tra di esse e gli altri gruppi (più o meno maggioritari presenti sul territorio) il *foedus*. E allora ritorna alla mente la domanda già posta in precedenza: «Che fare?» L'ipotesi dell'accettazione di una eventuale trasformazione della forma di Stato in senso federale e la sua proclamazione istituzionale dovrebbe avere quale conseguenza imprescindibile, ai fini della sua realizzazione, l'elevazione di tutti i gruppi presenti all'interno dello stesso Stato a soggetti della federazione per la realizzazione del modello di Stato multinazionale ed evidentemente paritario; ma risulta evidente la difficoltà per il gruppo maggioritario di uno Stato apparentemente omogeneo a cedere o anche a condividere la titolarità del potere statale, soprattutto quando si è in presenza di quei gruppi che difficilmente possono essere identificati secondo il loro dato numerico e la presenza stabile su una parte ben precisa di territorio statale⁶⁶. Pertanto è l'idea di unità della

⁶⁶ Sembra interessante notare che non sempre il legame tra tutela delle minoranze etno-linguistiche e autonomia territoriale all'interno di uno Stato (intesa genericamente quale decentramento politico a livello sub-statale all'interno di ordinamenti composti e non invece quale governo locale) è considerato elemento della naturale evoluzione dello Stato contemporaneo multicultural, così come generalmente accade nei Paesi di democrazia occidentale o da questi influenzati nella loro transizione democratica, essendo invece detto legame respinto nei Paesi dell'area *ex* comunista dove invece ancora vale l'equazione autonomia e rischio di secessione; in tal senso F. Palermo, il quale parla dell'autonomia territoriale quale possibile strumento



sovranità che dovrà essere ripensata, intendendo quest'ultima quale sovranità non solamente 'complessificata' e multietnica, ma anche e soprattutto multiculturale, ai fini del mantenimento dei valori democratici e dello Stato di diritto all'interno di ciascuno Stato. Il nuovo pluralismo sociale dovrà realizzare il principio dell'unità nella complessità, laddove i diritti delle minoranze non dovranno più essere intesi quali valori limitativi rispetto al gruppo maggioritario, ma saranno provvisti di quella autorità che permetterà la tutela dei loro caratteri intrinseci. La conseguenza non potrà che essere dunque il superamento della contrapposizione tra cittadini e non cittadini⁶⁷, proprio al fine di garantire i diritti di quelle minoranze i cui membri non possiedono il requisito della cittadinanza e un ripensamento della stessa in senso multiculturale⁶⁸, con il conseguente

per la tutela delle minoranze, ai fini della eliminazione dei rischi di conflitti, all'interno di uno Stato, laddove l'autonomia territoriale sia vista quale elemento di gestione del territorio e divisione del potere ai fini del buon governo, senza che invece si arrivi, attraverso l'autonomia, alla segregazione di un gruppo minoritario su una parte di territorio statale, ma anzi alla sua integrazione; cfr. F. Palermo, *Autonomia territoriale e tutela delle minoranze: una riflessione critica*, in *Federalismo, decentramento e revisione costituzionale negli ordinamenti policentrici*, Liber amicorum per Nino Olivetti Rason, A. Reposo, L. Pegoraro, R. Scarciglia, M. Gobbo, S. Gerotto (a cura di), cit., pp. 181-196.

⁶⁷ Se si considera il diritto di elettorato (attivo e passivo) quale elemento tipico della cittadinanza, si dimostrerà utile in tal senso un riconoscimento dello stesso anche a quei soggetti stranieri residenti in un Paese da un certo periodo di tempo, a prescindere dunque dal possesso della cittadinanza, al fine del compimento del processo di democratizzazione di uno Stato nel senso della realizzazione degli elementi caratterizzanti il pluralismo sociale, culturale e politico, allo scopo della eliminazione degli scontri tra gruppo maggioritario e minoritari(o). Cfr. C. Pinelli, *Relativismo culturale, scontri di civiltà, costituzionalismo*, cit..

⁶⁸ In merito appare interessante l'idea di «cittadinanza differenziata», con riferimento ad una cittadinanza non più intesa in senso unitario, quale unica appartenenza ad una unica comunità statale, ma invece quale possibilità di una pluralità di appartenenze che non si trovano in contrapposizione tra loro



abbandono dell'idea di Nazione intesa non più come unità politica, giuridica, linguistica e culturale, ma invece il suo superamento attraverso la costruzione di una *costituzione culturale* che avrà come obiettivo l'affermazione e la tutela dei diritti fondamentali, per i quali non sarà più necessaria la differenziazione nazionale tra gruppo maggioritario e gruppi minoritari ai fini del loro riconoscimento⁶⁹. Si deve, infatti, considerare che la disciplina della cittadinanza appare strettamente legata alla sovranità (e alla realizzazione della forma di Stato) nel senso di intendere la prima quale appartenenza e soggezione allo Stato, ponendo il cittadino «in rapporto di alterità con lo straniero e il non cittadino⁷⁰»; sotto questo punto di vista la cittadinanza si presenterà secondo il carattere della esclusività verso l'esterno attraverso il confine dello Stato, e verso l'interno attraverso gli ordinamenti

ma invece unite in un rapporto di reciproca coesistenza; cfr. L. Moccia, *La "cittadinanza europea" come "cittadinanza differenziata" a base di un sistema "multilivello" di diritto privato*, in E. Calzolaio (a cura di), *Il diritto privato regionale nella prospettiva europea. Atti del Convegno Internazionale. Macerata, 30 settembre – 1 ottobre 2005*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 69 ss..

⁶⁹ Intendendo il multiculturalismo quale elemento caratterizzante, per le diverse sin qui ragioni illustrate, le società odierne di Stati che hanno adottato il decentramento politico territoriale del potere quale soluzione della complessità sociale e culturale presente al loro interno, appare interessante il richiamo al concetto di *federalismo culturale*, coniato da P. Häberle nel 1980 in riferimento all'esperienza tedesca e secondo il quale la teoria del federalismo trova legittimazione nel «pluralismo culturale» di una comunità politica, rappresentando, le diversità culturali, non solo la tipicità degli ordinamenti federali, ma anche e soprattutto la loro giustificazione; cfr. A. Rinella, *Costituzioni e minoranze culturali*, in *Federalismo, decentramento e revisione costituzionale negli ordinamenti policentrici*, Liber amicorum per Nino Olivetti Rason, A. Reposo, L.Pegoraro, R. Scarciglia, M. Gobbo, S. Gerotto (a cura di), cit., pp. 197-220.

⁷⁰ Cfr. S. Staiano, *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo*, cit.



particolari, essendo la cittadinanza sempre riconducibile allo Stato, ordinamento generale titolare della sovranità. Scrive Staiano:

i fenomeni migratori – il loro espandersi, il loro divenire un connotato strutturale dell’assetto globalizzato del mondo – costituiscono un fattore rilevante di crisi del paradigma della cittadinanza, nel consolidato storico che lo lega indissolubilmente alla sovranità statale. Innanzi a questa “pietra di inciampo” – che chiama alla sua coerenza e al riscatto dalle “non luminose ascendenze” l’ascrizione dello *jus migrandi* e di *accipere domicilium* al novero dei diritti universali – la costruzione di un nuovo paradigma della cittadinanza è difficile, se per paradigma si intende un quadro concettuale di riferimento che trovi riscontro nella vita degli ordinamenti in atto, nelle loro dinamiche attuali, per quanto contrastate e complesse, senza essere dichiaratamente utopico o solo qualificabile come aspirazione morale (per quanto occorra riconoscere la fecondità della “utopia giuridica” nel processo culturale che a tale quadro concettuale – e alle soluzioni ordinamentali che in esso si esprimono – può condurre, costituendone il terreno di vegetazione e sviluppo). La difficoltà è storica, poiché la grande trasformazione in atto nei sistemi giuridici sembra assai lontana dal consolidarsi in un nuovo ordine, e, nello stato di crisi, è assai arduo intravedere una nuova nozione di cittadinanza, tanto più che essa chiama in causa e si lega a una nuova idea di sovranità. Ma è anche culturale⁷¹.

⁷¹ Cfr. S. Staiano, *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo*, cit; in particolare, l’A. mette in evidenza che l’universalizzazione dei diritti e il loro distacco dallo *status* di cittadino sia questione più che mai attuale.