

I diritti culturali come componente pluralista degli Stati post-nazionali. Verso un concetto dinamico di cittadinanza?

di Marina Calamo Specchia

Abstract: *Cultural rights as a pluralist component of post-national States. Towards a dynamic concept of citizenship?* - The contribution is aimed at highlighting the evolution of the traditional pillars of the notion of citizenship (language, nation, territory) through socio-cultural-linguistic integration policies, modulated on two formulas (the associative formula - the Belgian and Dutch pillarization - and the French individual formula taken up by many countries of the continental European area). In particular, the study distinguishes, on the one hand, multinationalism (i.e. cultural diversity originating from the absorption into a larger state of territorially concentrated cultures that previously governed themselves and that often leads in ethnic federalism organization) and, on the other hand, multiethnicity (the cultural diversity that arises from immigration and the consequent insistence on a territory of different ethnic groups).

Keywords: Citizenship; Multiculturalism; Polyethnic State; Cultural rights; Integrative pluralism.

2525

Sommario: 1. La cittadinanza come nozione dinamica e la sua evoluzione nelle società contemporanee. - 2. Il pluralismo "tollerante" come canone ermeneutico del «"multidiritto" delle differenze». - 3. La cittadinanza (multi)culturale europea - 4. La cittadinanza (multi)culturale e il federalismo etnico. - 4.1. Il caso paradigmatico del Belgio. - 4.1a. Lo status giuridico dello straniero immigrato in Belgio. - 4.1b. L'ingresso degli stranieri in Belgio. - 4.2. Il multilinguismo federativo come neutralizzatore delle spinte secessioniste. - 5. Conclusioni.

1. La cittadinanza come nozione dinamica e la sua evoluzione nelle società contemporanee

Con il termine "cittadinanza" si esprime la relazione tra l'individuo e la sua comunità politica¹: la nozione di "cittadinanza" traccia la linea di demarcazione tra l'inclusione nello Stato del cittadino e l'esclusione dallo Stato dello straniero e da ciò deriva la configurazione dei rapporti tra i soggetti di diritto e lo Stato, ovvero tra Libertà e Autorità.

¹ Cfr. P. Costa, Voce *Cittadinanza*, in *Enc. Del Novecento*, III supplemento; Id. *Cittadinanza*, Bari-Roma, 2009; F. Belvisi, *Cittadinanza*, in A. Barbera (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Bari-Roma, 2000.

Il presente studio intende esaminare l'evoluzione dei pilastri della nozione di cittadinanza nella cornice della trasformazione del costituzionalismo contemporaneo generata dalle pressioni sociali e culturali non solo esogene (immigrazione) ma anche endogene (minoranze variamente qualificate, popoli costitutivi, nazioni e nazionalità). Punto di partenza della riflessione è l'analisi di concetti-cardine quali nazione, lingua e territorio nelle reciproche relazioni.

Dall'età moderna la comunità politica si identifica con lo Stato, ma il concetto di cittadinanza non si ferma necessariamente al rapporto tra l'individuo e lo Stato perché la comunità politica non si identifica in modo astratto con lo Stato. Lo Stato non è immutabile ma è l'effetto di un preciso periodo storico: in altri termini lo Stato è la forma politica della modernità².

Negli ultimi due decenni del Novecento, si assiste ad una graduale ridefinizione del concetto di cittadinanza attraverso studi di sociologia del diritto, filosofia e antropologia: queste riflessioni rivelano un processo evolutivo del legame di appartenenza degli individui agli Stati.

Il rapporto cittadino/Stato, consolidatosi nel corso dell'Ottocento, nell'Europa continentale³ è stato, infatti, oggetto di forti pressioni provenienti da diverse direzioni. Ciò ha certamente contribuito a ravvivare l'interesse per una ricostruzione della nozione di cittadinanza che, per questo, si presenta all'inizio del nuovo millennio come chiave di interpretazione di nuovi profili storici e sociali dello Stato post-nazionale contemporaneo: qui l'asse costitutivo della nozione di cittadinanza (vale a dire il rapporto tra l'individuo e la comunità politica) diventa il perno per la costruzione di nuove forme di organizzazione politica e territoriale che riflette l'eterogeneità della società civile. Con la consapevolezza, però, che la geometria variabile della multiculturalità delle società contemporanee non è un fenomeno di recente emersione e ma un portato originario degli Stati-nazione, che hanno subito un processo progressivo di necessaria omogeneizzazione.

Non va, infatti, trascurato che gli Stati-nazione erano in origine entità eterogenee, considerato che in Europa sul medesimo territorio coesistevano diverse nazionalità: attraverso un processo di incorporazione, una nazionalità, riconosciuta come la nazione dominante, avrebbe assorbito le nazionalità minori e le lingue minoritarie⁴. In relazione all'eterogeneità

² P. Costa, *Cittadinanza*, cit., 7.

³ «Qu'est-ce qu'une nation?» A questa domanda posta in occasione di una conferenza tenuta alla Sorbona l'11 marzo 1882, Ernest Renan rispondeva: la *nation* est un «principe spirituel ... la possession d'un riche legs de souvenirs ... et le désir de vivre ensemble, la volonté de continuer à faire valoir l'héritage qu'on a reçu indivis» et «les langues sont des formations historiques, qui indiquent peu de choses sur le sang de ceux qui les parlent, et qui, en tout cas, ne sauraient enchaîner la liberté humaine quand il s'agit de déterminer la famille avec laquelle on s'unit pour la vie et pour la mort», E. Renan, *Qu'est-ce qu'une nation?*, Conférence en Sorbonne le 11 mars 1882, éd. Mille et une nuits, Paris, 1997, p. 31.

⁴ «Che gli "Stati-nazione" fossero eterogenei dal punto di vista della nazionalità lo si accettava senza particolari difficoltà dato che in molte parti d'Europa, e ancor più nel resto del mondo, le nazionalità erano così patentemente mescolate all'interno di uno stesso territorio, che una disposizione delle stesse in perfetto ordine sul territorio sembrava piuttosto impensabile. (...) Una volta accettato che una nazione indipendente

originaria degli Stati, l'inclusione dello straniero dovrebbe, pertanto, costituire una conseguenza naturale dell'origine eterogenea degli Stati nazionali.

Il concetto di nazione, che traduce una realtà complessa, non ha un fondamento strettamente giuridico, ma storico, politico e culturale⁵, a differenza dei concetti di popolo e di Stato al primo strettamente correlati⁶. Sotto questo profilo, l'analisi non può prescindere dall'accostamento del concetto di nazione a quello di nazionalismo al primo strettamente connesso, considerato che per nazione deve essere inteso quel gruppo umano che, sulla base di elementi di identificazione soggettivi e oggettivi, vanta il diritto di appartenenza a una data comunità e per nazionalismo, secondo la nota definizione di J.G. Kellas, quell'ideologia fondata sulla «consapevolezza che gli individui hanno dell'esistenza di una nazione»⁷.

Tuttavia, sebbene entrambi i concetti di nazione e di nazionalismo descrivano «un legame emotivo tra le persone di uno stesso paese»⁸, entrambi sono connotati dall'elemento etnico, ma nella prima l'elemento etnico si risolve nel sentimento di appartenenza a un popolo, mentre nel nazionalismo il senso di appartenenza a una comunità (non importa se maggioritaria o minoritaria) è la base di rivendicazioni sovrane.

Durante tutto il XVIII secolo, nella fase che precede la Rivoluzione francese, in Europa si diffondono le teorie dei cd. nazionalisti umanitari: in Inghilterra H.S.-J. Bolingbroke, che non parla di nazione ma di nazionalità fondandola sui forti legami identitari del popolo inglese (omogeneità di lingua, funzione stabilizzatrice del Parlamento, coscienza di origini comuni)⁹; in Francia J.-J. Rousseau, che fonda il concetto di nazione sul contratto sociale¹⁰; e in Germania J.G. Herder, la cui speculazione risente del contesto politico parcellizzato che caratterizzava il territorio tedesco nel Settecento privo istituzioni politiche centralizzate e al quale si deve un'idea di nazione incentrata sull'originaria individualità di ciascun popolo e delle sue manifestazioni (lingua, politica, filosofia, arti) fondando un concetto di nazione prevalentemente culturale che si oppone ad ogni forma di assimilazione esterna¹¹.

o "reale" doveva essere una nazione vitale in base ai criteri vigenti, ne conseguiva che alcune nazionalità più piccole e alcune lingue parlate da pochi avrebbero dovuto scomparire in quanto tali» (E.J. Hobsbawm, *Nazioni e nazionalismi dal 1780*, Torino, 1991, 39).

⁵ La diversificazione concettuale tra nazione, stato e gruppo etnico, in realtà nozioni tra loro strettamente correlate, è fondata sul fatto che molte nazioni pongono al loro centro un gruppo etnico e che molti gruppi etnici potenzialmente possono divenire nazioni e aspirare all'autogoverno, divenendo stati (M. Moore, *The Ethics of Nationalism*, Oxford, 2001, 3-18).

⁶ V. Crisafulli, D. Nocilla, voce *Nazione*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXVII, Milano, 1977, 787.

⁷ J.G. Kellas, *Nazionalismi ed etnie*, Bologna, 1993, 9-10; si interroga sul fondamento etnico dei nazionalismi, M. Hechter, *Containing Nationalism*, Oxford, 2000, 18ss.

⁸ L. M. Friedman, *La società orizzontale*, Bologna, 2002, 130.

⁹ H.S.-J. Bolingbroke, *The Idea of a Patriot King*, Indianapolis, 1965.

¹⁰ J.-J. Rousseau, *Du contrat social ou Principes du Droit Politique*, Amsterdam, 1762.

¹¹ F. Chabod, *L'idea di nazione*, Roma-Bari, 2006, 46 ss.; P. Carrozza, voce *Nazione*, in *Dig. Disc. Publ.*, vol. X, Torino, 1995, 140.

L'idea di *Kulturnationen*, promanante dal romanticismo tedesco settecentesco, si pone in netto contrasto con l'idea illuministica e razionale diffusa in Europa dalla Rivoluzione francese: il concetto di nazione, inizialmente consegnato alla speculazione metagiuridica e carico di significati mitologici, viene per la prima volta recepito nei testi costituzionali¹² e assume valenza politica di "fonte di legittimazione della sovranità". L'idea della Nazione come titolare della sovranità si evince dalla nota formulazione dell'art. 3 della Dichiarazione dei Diritti del 1789 («Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément»), che pone nella Nazione il "principio di ogni sovranità", e anticipa l'idea di sovranità nazionale e la configurazione di un *gouvernement représentatif* che da quella promana.

Il concetto di nazione politica, e con esso il principio della sovranità nazionale, nasce dal compromesso rivoluzionario, che storicamente viene identificato con la Costituzione monarchica del 1791. Non deve, quindi, sorprendere che nel *vulnus* politico-istituzionale aperto dalla Rivoluzione francese si inserisca un elemento di continuità rappresentato dall'istituzione monarchica, presumibilmente per una sorta di contaminazione non verbalizzata dall'esperienza della monarchia costituzionale allora vigente in Gran Bretagna che, a seguito della *Glorious Revolution* del 1688-89 (e della correlata sconfitta dei tentativi assolutistici di Giacomo II Stuart), rendeva agli occhi degli europei continentali l'istituzione monarchica compatibile con formule rappresentative più o meno ampie e depurata da qualunque rigurgito autoritario. Infatti, la questione del superamento dell'immedesimazione istituzionale tra monarchia e potere assoluto dell'*Ancien régime* viene risolta attraverso l'invenzione della Nazione concepita come entità astratta, distinta dal monarca e titolare della sovranità, che delega per il suo esercizio, da una parte, il monarca e, dall'altra, un'unica assemblea legislativa: in tal modo, la Rivoluzione francese raggiunge il suo obiettivo della dissoluzione del potere assoluto del re. In tale contesto, dunque, il concetto di nazione si carica di valenze politiche simboliche sino a questo momento sconosciute alla speculazione dottrina e influenzerà in maniera determinante lo sviluppo successivo della cultura politica e giuridica europea, realizzando una relazione isomorfa tra Stato e Nazione, emblematicamente riassunta nelle parole di A. Esmein: «L'État est la personnification juridique de la Nation», che non ha esistenza giuridica autonoma dallo Stato¹³.

Questo concetto di nazione politica, depurata della matrice storico-culturale e fondata sulla nozione volontaristica e soggettiva di popolo-*demos* unitariamente inteso, si riassume nel «plébiscite de tous les jours»¹⁴ di chi sceglie ogni giorno di vivere insieme, secondo la nota definizione di Renan,).

Comunione spirituale, comunione storica e comunione linguistica sono gli elementi costitutivi dell'idea di Nazione e in più di due secoli tale nozione e il consolidarsi del suo presupposto, i confini territoriali, hanno costituito un potente motore di affermazione delle realtà statuali: a partire dalla

¹² Sul punto, G.F. Ferrari, voce *Nazione*, in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XX, Roma, 1990, 1.

¹³ A. Esmein, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, 1927, 1ss.

¹⁴ E. Renan, *Qu'est-ce qu'une nation?*, cit., 31.

Rivoluzione francese, per la quale essa ha costituito l'endiadi indissolubile *nationalité/citoyenneté*, sino ai processi di decolonizzazione del secondo dopoguerra e alle più recenti transizioni costituzionali in Europa centro-orientale, la strutturazione delle realtà statuali si è costruita intorno al mito della Nazione come forma di rappresentazione dell'unità ontologica dello Stato per approdare in alcuni contesti alla destrutturazione del concetto stesso di nazione in una pluralità di "nazionalità senza Stato"¹⁵.

Sotto questo profilo il caso francese si rivela di precipuo interesse considerato che il modello di integrazione dello straniero, che va distinta dall'integrazione dell'immigrato¹⁶, di marca francofona, a lungo identificato come modello assimilazionista, è stato sovente contrapposto al modello multiculturale o "per colonne parallele"¹⁷ di matrice anglosassone, praticato in Canada o Belgio.

Un ulteriore banco di prova del concetto omologante di nazione è stato rappresentato dalle politiche di integrazione degli stranieri nel tessuto sociale e giuridico a partire dalle ondate migratorie che hanno interessato il continente europeo sin dall'Ottocento e che avevano come punto di riferimento proprio la Francia: qui le politiche di immigrazione sono state a lungo agevolate da una legislazione particolarmente favorevole in funzione di ripopolamento del Paese a causa del decremento demografico dovuto alle ingenti perdite di vite umane causate dalle campagne napoleoniche.

La problematica dei flussi migratori ha rappresentato e rappresenta oggi un fenomeno di particolare interesse per gli studiosi del diritto costituzionale a causa delle connesse implicazioni di ordine sia giuridico che politico-sociale, concernenti, da un lato, la predisposizione di strumenti di tutela dei diritti degli stranieri nella loro qualità di individui¹⁸ e, dall'altro, il controllo dei flussi umani in entrata nel Paese¹⁹ e la repressione degli

¹⁵ E. J. Hobsbawm, *Nazioni e nazionalismi dal 1780*, Torino, 1991, 39.

¹⁶ Dal punto di vista semantico i termini "straniero" e "immigrato", sebbene spesso impiegati come sinonimi, rappresentano in realtà due fenomeni diversi: con il primo si identifica la condizione giuridica di colui che non è cittadino ma che è comunque titolare di diritti e di doveri, mentre con il secondo si fa riferimento a un concetto sociologico che identifica colui che, nato in uno Stato diverso del quale conserva la nazionalità, è arrivato in Francia dove può, tramite un percorso di integrazione, acquisire la cittadinanza francese. I due concetti sono mobili essendo condizionati dalle epoche storiche e dai contesti socio-culturali (E.V. Zonca, *Cittadinanza sociale e diritti degli stranieri. Profili comparatistici*, Padova, 2016, 3-5; E. Grosso, *L'integrazione alla francese: tra assimilazione e differenza*, in G. Cerrina Feroni, V. Federico (a cura di), *Società multiculturali e percorsi di integrazione. Francia, Germania, Regno Unito e Italia a confronto*, Firenze, 2017, 65-67).

¹⁷ La strutturazione della società secondo colonne parallele è quella che è stata realizzata in Belgio, dove è possibile individuare una stratificazione delle fratture che attraversano le società contemporanee: linguistiche, religiose, politiche, territoriali ecc. Y. Meny, *Istituzioni e politica - Le democrazie: Stati Uniti, Francia, Gran Bretagna, Italia e Repubblica federale tedesca*, Rimini-Sant'Arcangelo di Romagna, 1995, 42 ss.

¹⁸ E. Grosso, Voce *Straniero (status costituzionale dello)*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, vol. XV, Torino, 1999, 156.

¹⁹ Per una lettura critica della normativa italiana sui flussi migratori, P. Bonetti, *Migrazioni e stranieri di fronte alla Costituzione: una introduzione*, in *Diritto Costituzionale*, n. 2, 2020, 13-79; P. Bonetti, *L'insostenibilità costituzionale delle recenti norme sugli stranieri. I limiti all'ingresso e al soggiorno che violano i diritti*, in *Diritto Pubblico*, n. 3, 2019, 651 ss.

eventuali comportamenti illeciti, posti a tutela del principio di sicurezza dello Stato²⁰.

Sotto questo specifico profilo di interesse è l'evoluzione del concetto di minoranza e il suo riflesso sulle forme di tutela: dalla stanzialità delle antiche minoranze (le minoranze autoctone) su porzioni di territorio nazionale, il cui radicamento territoriale e il legame di cittadinanza hanno finito con il facilitare forme di istituzionalizzazione di tutela (si pensi al riconoscimento dell'uso della lingua), si è passati al fenomeno della circolazione volontaria nello spazio globale di soggetti di nazionalità, etnia, lingua e religione diverse e che non vantano un rapporto di cittadinanza negli ordinamenti di accoglienza. Questo secondo fenomeno pone problemi di salvaguardia dei diritti minoritari, per i quali la tutela non si esaurisce più nella sfera interna dei diritti costituzionali nazionali ma si è spostata ormai in ambito internazionale o sovranazionale²¹, tanto attraverso il diritto dei trattati quanto per via della giurisprudenza delle Corti sovranazionali²².

²⁰ Sulla stretta connessione tra tutela dei diritti fondamentali (e sociali) dello straniero, principio di eguaglianza e strumenti di integrazione nazionali e sub-nazionali (che devono facilitare e non irrigidire la naturalizzazione sia attraverso il rafforzamento dei diritti di residenza sia attraverso la semplificazione delle condizioni di acquisto della cittadinanza), si rinvia alle molteplici e sfaccettate riflessioni di Cecilia Corsi in alcuni suoi scritti: C. Corsi, *La cittadinanza tra istanze universalistiche e autodeterminazione della comunità statale*, in *Revista general de derecho publico comparado*, vol. 32, 2022; C. Corsi, *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni elementi sintomatici*, in *Rivista AIC*, n. 1, 20218, 3 ss.; C. Corsi, *Stranieri, diritti sociali e principio di eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n.3, 2014, 1 ss.

²¹ F. Palermo, *Internazionalizzazione del diritto costituzionale e costituzionalizzazione del diritto internazionale delle differenze*, in M. Cermel (a cura di), *Le minoranze etno-linguistiche in Europa tra stato nazionale e cittadinanza democratica*, Padova, 2009, 105 ss.

²² Il rispetto della diversità, quale valore intrinsecamente poliseno posto a fondamento delle democrazie pluraliste (diversità culturale, religiosa e linguistica) è riconosciuto dal diritto europeo (dal Preambolo della Carta Europea dei Diritti agli art. 10 e 14 TFUE, che guardano alla cultura nelle sue modalità espressive, passando per l'art. 21 TFUE che tutela da forme di discriminazione le minoranze nazionali e la lingua, ma soprattutto l'art. 22 che proclama il rispetto per «la diversità culturale, religiosa e linguistica» la cui applicazione si estende anche al livello nazionale e regionale); accanto ad esso si è fatta strada una lettura promozionale della diversità culturale intesa quale strumento di dialogo interculturale e di volano di crescita economica, cui si aggiungono le Carte paneuropee che tutelano i diritti linguistici e culturali e che rappresentano la risposta del Consiglio d'Europa al rischio di destabilizzazione dell'area europea a causa del difficile rapporto con le minoranze degli Stati dell'Europa centrale e orientale inglobati nell'Unione europea a seguito del processo di allargamento degli anni a cavallo tra il 1980 e il 1990 (in particolare la Carta europea delle lingue regionali e minoritarie e la Convenzione Quadro per la Protezione delle minoranze Nazionali, entrambe del 1998) (P. Pannia, *La diversità rivendicata. Giudici, diritti e culture tra Italia e Regno Unito. Uno studio comparato*, Padova, 2021, 136 ss.). Sul versante giurisprudenziale, il governo delle differenze ha da più di quarant'anni favorito l'apertura della Corte EDU ad una casistica culturalmente sensibile e aperta alla tutela del diritto all'identità culturale, estendendo l'interpretazione dell'art. 8 della CEDU sino a ricomprendervi la tutela degli stili di vita tradizionali dei gruppi minoritari, considerati come soggetti vulnerabili rispetto alla maggioranza (tra le tante le sentenze *Handyside c. Regno Unito* del 1976, *Young, James and Webster c. Regno Unito* del 1981, *Chapman c.*

2. Il pluralismo “tollerante” come canone ermeneutico del «“multidiritto” delle differenze»²³

L’esigenza di contemperare le differenti posizioni giuridiche, che inverano veri e propri diritti culturali, garantiti dal principio pluralistico e dal principio di non discriminazione e intesi in un’accezione promozionale e dinamica, ha favorito l’abbandono del concetto di Nazione come unico fattore di aggregazione sociale e il «progressivo recupero dei valori inerenti alla tutela delle minoranze»²⁴: è noto che la stessa nozione di minoranza, ferma restando la sua matrice relazionale, è mutevole a seconda che si enfatizzi la dimensione individuale interna al gruppo o il gruppo in quanto centro di imputazione di interessi e di diritti.

Da un lato, infatti, il principio pluralistico si manifesta nel riconoscimento della naturale tendenza dell’uomo all’aggregazione e nella valorizzazione della socialità delle persone, estrinsecabile mediante varie comunità intermedie (nel cui ambito rientrano le comunità alloglotte e le comunità religiose in quanto formazioni sociali) e manifestandosi in quelle disposizioni costituzionali in cui il particolarismo dei gruppi emerge come condizione qualificante (come nel caso della lingua o della religione, oggetto di particolare tutela sia in quanto fattore di aggregazione nazionale, sia in quanto caratterizzante una data area geografica). Dall’altro, il principio di eguaglianza, com’è noto, si risolve non solo nella pari dignità degli uomini, ma comprende anche il nucleo dinamico rappresentato dalle forme

Regno Unito del 2001); si veda sul punto G. Raimondi, *Il multiculturalismo nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo*, in *Questione Giustizia*, n.1, 2017, 159 ss. Si rileva, altresì, che l’ambito giurisprudenziale è quello in cui l’appartenenza culturale assume più carattere identitario che funzione integrativa: in taluni casi, il principio di non discriminazione tende ad assumere la funzione di base legittimante di richieste di riconoscimento di elementi legati al proprio substrato culturale (si veda il caso del velo islamico, su cui A. Guazzarotti, *Giudici e minoranze religiose*, Milano, 2001, 246; F. Alicino, *Costituzionalismo e diritto europeo delle religioni*, Padova, 2011, 46-47) e per sfociare in un approccio di tipo multicultural teso alla pratica giudiziaria delle difese culturali basate sull’impiego dei test di screening culturale tendenti ad accertare la genuinità della rappresentazione culturale e dunque la sua possibile rilevanza in ambito processuale come diritto individuale, mentre il potere politico tende al riconoscimento delle identità collettive (M.C. Foblets, A.D. Renteln (a cura di), *Multicultural Jurisprudence: comparative Perspective of the Cultural Defenses*, Oñati International Series in Law & Society, Oxford, 2009; per la dottrina italiana, non solo di taglio giuridico, G. Cavaggon, *La cultural defense e il diritto alla cultura nello Stato costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, (maggio) 2015, 1 ss.; L. Scudieri, *Dalla Cultural Defense al “test culturale”: luci e (soprattutto) ombre del dibattito italiano*, in *Sociologia del diritto*, n. 1, 2018, 125 ss.; P. Pannia, *La diversità rivendicata. Giudici, diritti e culture tra Italia e Regno Unito*, cit., 83 ss.; I. Ruggiu, *Il « test culturale » come strumento per risolvere i conflitti del multiculturalismo*, in *Revista general de derecho publico comparado*, vol. 32, 2022).

²³ L’efficace espressione è di F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, 2011, 350: «il diritto generale, statale, unico, diviene sempre meno adatto, e sembra emergere un “multidiritto” delle differenze, comprensivo di regole differenziate, fonti diverse, ambiti di applicazione distinti, il tutto in un quadro di spostamenti rapidi delle posizioni giuridiche, con diritti e garanzie mobili».

²⁴ A. Pizzorusso, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, vol. I, Milano, 1967, 530-531.

promozionali riduttive delle differenze²⁵: la natura sostanzialmente relazionale del principio di eguaglianza²⁶ assicura sia che si realizzi una parità di trattamento giuridico “mirata”, ossia non indifferenziata, sia che si evitino quelle differenziazioni di tutela non fondate su scelte ragionevoli. Di conseguenza, il divieto di discriminazioni *tout court*, se funge da garanzia per quei gruppi minoritari che aspirano all’integrazione con la maggioranza, non adempie alla medesima funzione per quelle minoranze che vantano un diritto alla differenziazione, vale a dire alla tutela della loro identità.

Indubbiamente le democrazie contemporanee sono oggi innervate dal principio del pluralismo, che potremmo definire come la versione giuridica del canone della tolleranza, inteso quale concetto meta-giuridico che trova la sua naturale collocazione nell’ambito della morale ed è il frutto di una scelta logica di natura individuale indipendente dalle inclinazioni personali: «dobbiamo considerare l’idea morale di tolleranza soltanto in termini di disapprovazione, cioè dell’esprimere giudizi o sostenere ragioni su cui è possibile fornire argomenti»²⁷.

Del resto, su presupposti di natura morale, ma anche culturale, si fondano alcune manifestazioni di intolleranza religiosa (si pensi alla nota questione del velo islamico) o quelle forme di intolleranza razziale che producono delle forme di separazione etnica tra bianchi e neri, come si legge nella decisione della Corte Suprema nordamericana nel caso *Plessy v. Ferguson* del 1896, nella cui motivazione viene fatta applicazione del principio “*separate but equal*” come conseguenza dell’ordine naturale delle cose (ma si legga nella medesima sentenza il *dissent* del giudice Harlon secondo cui la Costituzione è “*colorblind*”, daltonica, ossia non vede “a colori”).

Risulta però evidente che il relegare il concetto di tolleranza in un ambito strettamente morale genera il seguente paradosso: se è vero che la tolleranza viene sovente presentata come una “virtù” individuale e come un “dovere” della collettività sociale, «quando la tolleranza si basa sulla disapprovazione morale, implica che la cosa tollerata sia sbagliata e perciò non dovrebbe esistere. Il problema che nasce a questo punto è che, data la pretesa di oggettività implicita nel significato forte di tolleranza, si debba tollerare»²⁸.

Il passaggio logico che consente al concetto di tolleranza di compiere il salto “di natura” dalla sfera metagiuridica a quella giuridica si identifica in un mutamento del presupposto in cui tale concetto è destinato ad esplicarsi: dalla disapprovazione morale all’accettazione della “diversità” nelle sue diverse declinazioni (etnica, religiosa, sessuale, culturale). In tale nuovo ambito la tolleranza diviene lo strumento attraverso il quale risolvere il rapporto tra l’individuo (o gruppi di individui) e la diversità, rapporto che deve trovare una giuridica soluzione in forme di tutela apprestate sia sul piano costituzionale, con la recezione del principio di tolleranza variamente

²⁵ P. Barile, *Eguaglianza e tutela delle diversità in Costituzione*, in *Quad. cost.*, 1994, 53-61.

²⁶ La natura relazionale del principio di eguaglianza è evidenziata da N. Bobbio in *Eguaglianza e libertà*, Torino, 1995, 3-43.

²⁷ P. Nicholson, *Toleration as a Moral Ideal*, in J. Horton, S. Mendus (a cura di), *Aspects of Toleration*, London, 1985, 160.

²⁸ S. Mendus, *La tolleranza e i limiti del liberalismo*, Milano, 2002, 24.

declinato, sia a livello normativo, attraverso la predisposizione di concreti meccanismi di tutela. Ne consegue che la relazione con la “diversità”, che si svolge tra individui o gruppi di individui e nella quale si estrinseca il concetto giuridico di tolleranza, risente giocoforza del modo in cui si è venuta a definire l’eterna *querelle* del rapporto tra libertà e autorità.

La solenne proclamazione della “Dichiarazione di principi sulla tolleranza” firmata a Parigi il 16 novembre 1995 traendo spunto dalla disciplina internazionale della tolleranza contenuta negli atti internazionali sui diritti dell’uomo richiamati nel Preambolo, promuove il riconoscimento, da un lato, del diritto individuale “alla diversità” e dall’altro di una idea di “tolleranza attiva” definita nell’art. 1 come «*la clé de voûte*» dei diritti dell’uomo e del pluralismo (ivi compreso il pluralismo culturale), della democrazia e dello Stato di diritto: tali principi sono realizzabili solo mediante un ruolo fortemente promozionale dello Stato (art. 2), che deve esigere la giustizia e l’imparzialità della legislazione, dell’applicazione della legge e dell’esercizio del potere giurisdizionale e amministrativo, e individua nell’educazione alla tolleranza lo strumento più efficace per prevenire l’intolleranza (art. 4).

Partendo dall’assunto che la tolleranza come matrice dei sistemi pluralistici contemporanei sia l’elemento costitutivo della diversità delle situazioni giuridiche e istituzionali nelle quali si articolano le società contemporanee, si può convenire con chi²⁹ ritiene che il concetto di minoranza sia nato insieme a quello di Nazione: anzi, la coesistenzialità delle due nozioni balza ad evidenza ove si consideri la natura relazionale³⁰ e/o comparativa³¹ del concetto di minoranza. Il concetto di minoranza, inteso nei suoi aspetti semantici più elementari, esprime dunque un’idea di relazione tra un’entità quantitativamente maggiore e un’entità quantitativamente minore: non importa chi si trovi dall’una o dall’altra parte, giacché i termini del rapporto possono mutare e invertirsi a seconda dei presupposti su cui si fonda l’analisi, vale a dire il periodo storico di riferimento, la forma di stato e i rapporti etico-sociali che ne stanno alla base, e così via.

Il riconoscimento e la tutela delle posizioni giuridiche dell’individuo in quanto tale e dell’individuo “nel” gruppo sociale, che passa per l’affermazione del pluralismo e delle diversità e considera la persona non solo come atomistica individualità ma anche come appartenente a una comunità intermedia, comporta la “comunitarizzazione” della persona umana in

²⁹ B. De Witte, *Minorités nationales: reconnaissance et protection*, in *Pouvoirs*, n. 57, 1991, 113.

³⁰ R. Toniatti, *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, in T. Bonazzi, M. Dunne (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologna, 1994, 279 ss. Per l’a. «il termine di minoranza ... esprime un concetto di per sé tutto relativo e in qualche misura improprio in quanto irrimediabilmente rivestito di una connotazione determinata con un criterio prevalentemente negativo e riduttivo; ma che ... proprio in forza di tale sua relatività, esso contiene la premessa per la fondata rivendicazione di una tutela giuridica forte» (ivi, 282-283).

³¹ C. Zanghì, *Le minoranze. Storia semantica di un’idea*, in *Riv. intern. dir. uomo*, 1992, 46 ss. L’a. ritiene che il «termine “minoranza”, le cui origini latine sono troppo evidenti per essere richiamate, nasce quale sostantivo con riferimento all’aggettivo comparativo che ne è alla base, cioè “minore”. Considerata la natura comparatistica - minore in relazione a maggiore - anche la nozione di minoranza, per simmetria, assume un significato comparato in relazione a maggioranza» (ivi, 47).

quanto parte integrante di un gruppo sociale che si caratterizza per alcuni elementi comuni storicamente consolidatisi quali la lingua, la cultura, la religione o l'etnia³². In materia di diritti fondamentali la nozione classica di cittadinanza finisce col generare situazioni di diseguaglianza e di esclusione sociale: la distinzione tra diritti della persona e diritti del cittadino rappresenta l'ultimo grande ostacolo normativo alla piena realizzazione del principio di eguaglianza in senso universalistico e non relativistico e il riconoscimento dei diritti fondamentali spetta a tutti gli esseri umani in quanto persone e va disancorato dalla cittadinanza come forma di appartenenza a una comunità statale, rappresentando un limite costituzionale per i poteri pubblici³³.

La nozione di diversità, che emerge in un contesto globale, ha una polivalenza semantica. Da un lato, essa identifica un gruppo etnico-linguistico discriminato che non vanta alcun legame territoriale di carattere giuridico con lo Stato di residenza e che aspira alla piena integrazione nel tessuto sociale, resa difficile dai cittadini dello Stato di soggiorno, i quali favoriscono, al contrario, la cristallizzazione di una situazione di tendenziale isolamento (cd. minoranze loro malgrado)³⁴. Dall'altro, essa individua quelle situazioni rapportabili ad un insediamento umano stabile e circoscritto a una determinata area geografica del territorio dello Stato nazionale, di cui sono cittadini gli appartenenti al gruppo minoritario, che si oppongono recisamente a qualunque tentativo di assimilazione da parte della maggioranza, aspirando a conservare le loro connotazioni specifiche (cd. minoranze autoctone)³⁵.

³² Proprio lo "stemperamento" degli individui nei gruppi culturali di appartenenza in quanto elementi monolitici originari coesistenti ed equivalenti ma incomunicabili comporta nella sua applicazione più radicale l'amplificazione dei conflitti giungendo a «fenomeni di ghettizzazione sociale e giuridica delle singole culture» (G. Cerrina Feroni, *Diritto costituzionale e società multiculturale*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2017, 5-6)

³³ L. Ferrajoli, *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, a cura di E. Vitale, Bari-Roma, 2001, 5; L. Ferrajoli, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti, postfazione di S. Rodotà*, Bari-Roma, 1994, 263 ss.; in tema si veda di recente anche L. Ferrajoli, *Per una Costituzione della Terra. L'umanità al bivio*, Milano, 2022.

³⁴ R. Toniatti, Voce "*Minoranze (diritti delle)*", in *Enc. sc. soc.*, vol. V, Roma, 1996, 701-709.

³⁵ La letteratura giuridica sul concetto di minoranza e sul *discrimen* tra minoranze nazionali e minoranze discriminate è copiosa. Al riguardo per una ricostruzione classica, tra i tanti, si vedano A. Pizzorusso, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, cit.; A. Pizzorusso, *Minoranze etnico-linguistiche*, in *Enc. dir.*, vol. XXVI, Roma, 1976; A. Pizzorusso, *Minoranze e maggioranze*, Torino, 1993; D. Petrosino, *Secessione*, in *Dem. dir.*, 1994, 325 ss.; J.A. Laponce, *The protection of minorities*, University of California Press, Berkeley, 1960; M. Stipo, *Minoranze etnico-linguistiche. I) Diritto pubblico*, in *Enc. giur.*, vol. XII, Roma, 1990; C. Zanghi, *Minoranze etnico-linguistiche. II) Diritto internazionale*, in *Enc. giur.*, vol. XII, Roma, 1990; E. Palici di Suni Prat, *Minoranze*, in *Dig. disc. pubbl.*; per una completa ricostruzione e analisi del concetto di minoranza F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, 2011; e per un focus sulla questione linguistica come espressione del multiculturalismo S. Werts, *La langue de l'Etat. Proposition d'un modèle de pluralisme linguistique à partir de l'Etude comparée des droits belge et suisse*, Bruxelles, 2015; D. Amirante (a cura di), *La questione linguistica nello Stato multiculturale*, in *DPCE*, n. 4, 2016, 916 ss.

La nozione contemporanea di diversità subisce continue evoluzioni e contaminazioni, si evolve e diventa sempre più pervasiva, in una parola si “diversifica”³⁶ e chiede rilevanza giuridica: dalle rivendicazioni dell’uso del velo nei luoghi pubblici e dei luoghi di culto alle rivendicazioni dell’insegnamento della lingua minoritaria nelle scuole e di una rappresentanza politica delle minoranze, le politiche di tutela delle differenze culturali richiedono uno sforzo supplementare alla classica alternativa di governo della diversità strutturata secondo la tradizionale dicotomia tra omogeneizzazione e multiculturalismo, considerato che la risposta giuridica alle richieste di tutela della diversità si colloca sul terreno dell’equilibrio tra eguaglianza formale ed eguaglianza sostanziale e tocca le corde più sensibili dello Stato di diritto contemporaneo.

D’altro canto, risulta sempre più evidente e pressante l’emersione di gruppi etnico-linguistici omogenei, dotati dello *status civitatis* nonché del requisito della stanzialità su un dato territorio regionale e, dunque, realtà costitutive di uno Stato nel cui ambito si muovono individui titolari di situazioni giuridiche soggettive: in tal senso un caso paradigmatico è costituito proprio dal Belgio, esperienza che per la sua intrinseca peculiarità sarà oggetto di trattazione in questo studio, nella quale l’elemento dell’organizzazione territoriale è connesso al riconoscimento personale della tutela dei diritti culturali.

Se si considera il fattore etnico-linguistico come elemento in grado di influire sulle modalità di istituzionalizzazione del potere politico a favore degli enti decentrati, non si può prescindere dall’evoluzione dei rapporti centro-periferia: essi evidenziano un mutamento delle finalità sottostanti alla scelta della formula di organizzazione dei livelli di governo, passando dalla finalità di aggregazione di matrice liberale alla finalità di composizione delle spinte disaggregative nella cornice dello Stato unitario, «specialmente quando la valorizzazione – reale o strumentale – di determinate identità etniche, linguistiche e culturali venga evocata allo scopo precipuo di conseguire un maggior grado di autonomia politica o amministrativa ovvero l’indipendenza e la creazione di nuove entità sovrane»³⁷.

Non va infatti trascurato che il riconoscimento dei diritti linguistici spesso diventa un pretesto per conflitti interetnici e che la concessione di diritti alle minoranze linguistiche non è prerogativa dello Stato liberal-democratico, con la conseguenza che assistiamo a Stati autoritari che per ragioni storiche hanno garantito la tutela di minoranze ispirata a formule di etno-federalismo (si pensi alla Unione sovietica che era costituita dalle diverse nazionalità) mentre paesi che si ispirano ai principi democratici, come la Francia, si sono rivelati poco inclini alla tutela delle minoranze per la diffidenza di chiara matrice giacobina e illuminista verso qualunque fenomeno in grado di rompere l’unità e indivisibilità della Repubblica,

³⁶ P. Scholten, *Mainstreaming versus alienation: conceptualising the role of complexity in migration and diversity policymaking*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 46, n. 1, 2020, che a p. 110 cita l’espressione “diversification of diversity” di D. A. Hollinger, *Postethnic America: Beyond Multiculturalism*, New York, 2006.

³⁷ V. Piergigli, *Decentramento territoriale e minoranze linguistiche: un’analisi comparata*, in *Federalismi.it*, 10 luglio 2003, 1 ss.; più di recente C. Nardocci, *Prime note in tema di sovranità, rappresentanza politica e multiculturalismo: tra nuove forme di cittadinanza e diritti di autogoverno*, in *Federalismi.it, Focus Human Rights*, 3, 2018, 1 ss.

tributaria di una visione uniformante del principio di eguaglianza e di unicità linguistica, nonostante la debole apertura introdotta dalla riforma del 2008 che nell'art. 75-1 della Costituzione considera le lingue regionali parte del patrimonio della Francia³⁸.

Con riferimento alla tutela dei diritti linguistici, vale a dire il diritto all'uso della lingua nativa, che rappresenta uno dei più rilevanti diritti culturali insieme al diritto a professare la propria religione, le soluzioni organizzative predisposte dall'ordinamento costituzionale dello Stato di appartenenza a favore del gruppo minoritario si articolano in una pluralità di misure e la scelta dell'una o dell'altra incide direttamente sul grado di tutela giuridica.

Sotto il profilo costituzionale, la lingua assurge a parametro del principio di non discriminazione che rappresenta il fondamento dei diritti linguistici in relazione ai quali la lingua «riveste importanza a seconda dell'impatto che sulla materia che immediatamente caratterizza la vigenza dei diritti fondamentali (ad esempio, la scuola)»³⁹.

Sotto il profilo regolamentare, si distinguono un sistema di bilinguismo, un sistema di separatismo linguistico ed un sistema misto. Il sistema bilingue consente l'impiego nei rapporti con le autorità pubbliche sia della lingua ufficiale che della lingua minoritaria, favorendo in tal modo lo stemperamento del contrasto tra il gruppo linguistico minoritario e il gruppo maggioritario: è il regime cui si informa la normativa italiana della Valle d'Aosta, il cui statuto, all'art. 39 prevede che nelle scuole sia dedicato un pari numero di ore all'insegnamento della lingua francese e di quella italiana, precisando che l'insegnamento di alcune materie può essere impartito in lingua francese. All'opposto si situa il sistema del separatismo linguistico, che consente all'appartenente alla minoranza di impiegare sempre la lingua madre nei rapporti con le autorità pubbliche e istituisce un sistema scolastico separato: è il caso del Trentino-Alto Adige/Sudtirolo il cui

³⁸ G. Poggeschi, voce *Diritti linguistici*, in *Digesto disc. pubbl. (Aggiornamento)*, 2015, 105; in argomento dello stesso autore, G. Poggeschi, *I diritti linguistici*, Carocci, Roma, 2010, nonché sul nesso tra lingua e diritto, G. Poggeschi, *Il rapporto tra lingua e diritto nel prisma della comparazione tra linguistica e teoria del diritto (in corsivo)*, in M. Brutti, A. Somma, *Diritto: storia e comparazione. Nuovi propositi per un binomio antico*, Max Planck Institute for European Legal History Open Access Publication <http://global.rg.mpg.de>, 2018, 419-455.

³⁹ G. Poggeschi, voce *Diritti linguistici*, cit., 105. L'autore distingue tre specie di diritti linguistici: quelli della prima specie, o diritti dell'integrazione, che utilizzano la lingua come uno strumento per il godimento dei diritti e delle libertà fondamentali (si pensi al diritto di difesa, che richiede che l'imputato straniero sia assistito da un interprete - art. 111 Cost. italiana - o informato in una lingua a lui comprensibile - art. 6 CEDU -); quelli della seconda specie, che riconoscono lo status di minoranza e si accompagnano a un'estensione delle forme di autonomia territoriale e a una forte protezione linguistica che può giungere a prevedere l'ufficialità della lingua minoritaria anche attraverso la previsione di sistemi di bilinguismo; i diritti linguistici della terza specie sono quelli connessi alle lingue degli stranieri e dei loro discendenti e sono garantiti in pochi stati (Canada, Paesi scandinavi e in parte in Germania) mentre in Italia sono sporadici (si pensi allo studio del cinese negli istituti superiori di Venezia e Prato) e si tratta di diritti che riconoscono e valorizzano la diversità storica, culturale e sociale espressa dagli immigrati di seconda generazione (*Ibidem*, 104-107).

statuto prevede l'insegnamento obbligatorio della lingua tedesca da parte di insegnanti madrelingua.

Anche il Belgio rientra tra i paesi a forte separatismo linguistico in un contesto di articolazione territoriale a base etno-culturale: in questa area geografica, tradizionalmente teatro di forti conflittualità e dominata da acute divisioni interne, la questione linguistica è stata affrontata dapprima nel 1962 con il riconoscimento di due aree territoriali in ciascuna delle quali la lingua ufficiale è rispettivamente il fiammingo e il francese, mentre l'altra è insegnata come secondaria, per trovare una forma di composizione nel 1993 con la trasformazione del Belgio in una federazione di quattro regioni linguistiche (fiamminga, francese, bilingue di Bruxelles e tedesca), tre comunità, cui la Costituzione riconosce particolari competenze in materia culturale (francese, fiamminga e germanofona) e tre regioni territoriali dotate di poteri normativi (regione vallone, fiamminga e di Bruxelles).

In una posizione mediana si collocano quei sistemi che non possono rientrare né nella prima né nella seconda categoria: trattasi di paesi come la Svizzera dove le quattro lingue ufficiali (tedesco, francese, italiano e romancio) vengono usate in base al criterio della omogeneità territoriale che consente in ciascun cantone l'impiego di non più di due lingue ufficiali; o come la Spagna (art. 3 Cost.) e l'Irlanda (art. 8 Cost.), che assumono il criterio della coufficialità in base al quale accanto alla lingua ufficiale (il castigliano e l'irlandese) è consentito l'uso di un'altra lingua (le lingue spagnole delle rispettive comunità autonome, per la Spagna e l'inglese, per l'Irlanda)⁴⁰.

I livelli di pluralismo sono, tuttavia, destinati ad aumentare se spostiamo l'analisi dalla dimensione verticale a quella orizzontale, osservando come i flussi migratori transeuropei ed extraeuropei coinvolgono altre forme di convivenza (le cosiddette nuove minoranze). Anche a fronte di questo secondo fenomeno, l'analisi va distinta in funzione delle diverse questioni di rispetto dell'identità culturale dei cittadini europei, che si spostano da uno Stato membro all'altro, e delle questioni poste dalla crescente immigrazione da paesi terzi.

Date queste due coppie di pluralismo integrativo in Europa (la pluralità degli Stati-nazione e delle minoranze nazionali, da un lato, e le istanze dell'identità degli immigrati comunitari ed extracomunitari, dall'altro) si evince che il fattore-chiave che li differenzia è dato dalla presenza, nei due livelli della prima coppia, dell'elemento del territorio come elemento costitutivo, e dalla sua assenza nella seconda coppia⁴¹.

Questa “doppia coppia” corrisponde alla differenziazione nello studio degli Stati multiculturali tra Stati multinazionali, dove la diversità culturale nasce dalla coesistenza nello stesso Stato di culture territorialmente

⁴⁰ Su queste problematiche sempre attuali sono le riflessioni di E. Palici di Suni Prat, *Intorno alle minoranze*, Torino, Giappichelli, 1999, 21 ss.; si veda anche sul punto l'approfondito studio di V. Piergigli, *Lingue minoritarie e identità culturali*, Milano, 2001, 20 ss.

⁴¹ Questo non è banale, perché le tecniche di protezione che possono essere offerte in entrambi i casi sono ovviamente differenti. Si vedano in proposito le datate ma pur sempre interessanti osservazioni di M. van De Bosch, W. Genugten, *International Legal Protection of Migrant Workers, National Minorities, and Indigenous People - Comparing Underlying Concepts*, in *International Journal on Minority and Groups Rights*, n. 9, 2002, 195-233.

concentrate che prima si amministravano liberamente, e Stati multietnici, dove la diversità culturale nasce dall'immigrazione e dalla coesistenza di diverse etnie delocalizzate. Altra distinzione semantica utile alla nostra riflessione è quella che si pone tra Stati multinazionali e Stati multietnici che sono strettamente legati alla distinzione politica tra "nazione" e "gruppo etnico": entrambi sono caratterizzati al loro interno da raggruppamenti culturali (cioè, caratterizzati da comunità di lingua, costumi, razza). Si parla però di nazione e di stato multinazionale, quando il gruppo geograficamente localizzato ha già gli elementi dello stato (come i francesi del Québec, gli albanesi del Kosovo, i catalani e gli scozzesi), e si parla di etnia e Stato multietnico, quando ci si riferisce alle esperienze caratterizzate da continui flussi di immigrazione che hanno prodotto una stratificazione etnica del tessuto sociale. Un'altra distinzione semantica, utile alla nostra riflessione, si pone tra il diritto all'autogoverno di "nazioni senza stato", che ha prodotto, in alcuni casi, forme di federalismo etnico (come il Belgio e il Canada, ma anche le esperienze di federalismo etnico dell'area balcanica o del continente africano, come l'Etiopia e la Nigeria) e il diritto a varie forme di tutela giuridica dei diritti culturali (lingua, religione e cultura) di individui che si riconoscono come minoranze non concentrate in una parte del territorio nazionale⁴². Questa seconda tipologia di tutela è spesso abbinata a forme di tutela della condizione di minorità come espressione del principio proattivo di non discriminazione e trova sbocco in una teoria dottrinale che ritiene possibili formule di cittadinanza territoriale o regionale tali da identificare un vero e proprio "federalismo dell'immigrazione", che tende ad avvicinare sotto il profilo della gestione delle politiche sociali immigratorie gli Stati organizzati secondo impostazioni tradizionali diverse. In questo caso, la qualificazione dello Stato come regionale o federale non potrebbe più ritenersi decisiva in questo specifico ambito, sebbene nella categoria dello Stato federale permanga l'utilità della distinzione tra federalismo aggregativo di tipo storico e federalismo dissociativo, in cui la disarticolazione territoriale risponde alle esigenze di autogoverno dei gruppi sociali che identificano i gruppi nazionali minoritari⁴³. Si supera così la

⁴² Le minoranze sono quindi chiamate a integrarsi nella società e a condividere i valori della cultura dominante, pur conservando la propria identità culturale. La Convenzione internazionale sulla protezione delle minoranze nazionali ha chiaramente stabilito i limiti all'integrazione, che non può determinare forme di assimilazione o di eliminazione dell'identità originaria. Si consideri l'articolo 5, comma 2, del *Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities*, che afferma che «without prejudice to measures taken in pursuance of their general integration policy, the Parties shall refrain from policies or practices aimed at assimilation of persons belonging to national minorities against their will and shall protect these persons from any action aimed at such assimilation». Enfin, «while a degree of integration is required in every national society in order to make it possible for the State to respect and ensure human rights to every person within its territory without discrimination, the protection of minorities is intended to ensure that integration does not become unwanted assimilation or undermine the group identity of persons living on the territory of the State. Integration differs from assimilation in that while it develops and maintains a common domain where equal treatment and a common rule of law prevail, it also allows for pluralism» (R. M. Letschert, *Successful integration while respecting diversity: Old minorities versus new minorities*, in *Helsinki Monitor*, 2007, p. 51).

⁴³ A. Mastromarino, *Il federalismo disaggregativo. Un percorso costituzionale negli Stati multinazionali*, Milano, 2011, 96 ss.

connotazione centripeta statale o federale delle competenze in materia di disciplina del fenomeno migratorio, cara alla tradizione ottocentesca, per accedere a formule di devoluzione delle competenze più o meno ampie.

Questa tesi, che tende a collocare la disciplina giuridica dello straniero in un sistema di governance multilivello al fine di accrescere il grado di tutela, si situa in quel filone dottrinario⁴⁴ che, sulla scorta dell'impatto determinato dall'avvento dello Stato sociale sull'organizzazione verticale/territoriale del potere, ha innescato un progressivo superamento della concezione duale di stampo ottocentesco del federalismo liberale a vantaggio di una maggiore dinamica cooperativa tra i livelli territoriali di governo e «nega l'esistenza di una divergenza in termini qualitativi tra il modello di stato regionale, nato dal decentramento di stati unitari, e quello degli stati federali classici, convenendosi sull'osservazione che essa è riferibile, piuttosto, a profili quantitativi»⁴⁵.

Indubbiamente, nelle società multiculturali contemporanee la tutela giuridica della diversità ha il suo punto nodale nella posizione che riveste l'elemento della cultura come fattore di integrazione sociale: i diritti culturali come precipitato giuridico della cittadinanza aperta al multiculturalismo impone una lettura complessa del fenomeno giuridico, che si atteggia talvolta in termini individuali, talaltra in termini collettivi.

La stessa nozione di diritti culturali sfugge alle categorizzazioni tradizionali di matrice liberale e richiede una propria autonomia ontologica proprio perché viene ad intercettare nuovi bisogni e nuove forze sociali e si mostra subito ad alta permeabilità, legandosi ad altri diritti e denotando un carattere originariamente trasversale (in senso conformativo di diritti

⁴⁴ G. de Vergottini, voce *Stato federale*, in *Enc. Dir.*, vol. XLIII, Milano, , 1990, 859 ss.; G. Bognetti, *Federalismo*, in *Digesto Disc. Pubbl.*, vol. VI, Utet, Torino, 1991, 275 ss.; P. Carrozza, *I rapporti centro-periferia: federalismo, regionalismo, autonomia*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Bari-Roma, , 2014, 894 ss.

⁴⁵ D. Strazzari, *Federalismo e immigrazione. Un'analisi comparata*, Napoli, 2020, 6. Con riferimento all'estensione allo straniero della tutela dei diritti e alla dimensione multilivello delle garanzie, l'autore ha individuato l'innovativa categoria del "federalismo dell'immigrazione" che si smoda lungo tre direttrici: la cittadinanza regionale territoriale, che guarda al ruolo svolto dall'ente territoriale subnazionale nella regolazione della disciplina delle condizioni di ingresso e di soggiorno dello straniero; la cittadinanza regionale sociale, che guarda alle condizioni di estensione alle prestazioni sociali allo straniero, talvolta anche se irregolare, disciplinate dalle fonti normative subnazionali; e, infine, la cittadinanza regionale culturale, che guarda alle misure rivolte allo straniero al fine di integrarlo nello Stato di accoglienza (corsi di lingua, formazione ai principi giuridici di base, ecc.). Questa ultima dimensione sembrerebbe porre in antitesi la cultura come oggetto di rivendicazione propria della minoranza e la cultura come strumento di integrazione degli immigrati: se un tempo queste due istanze erano tenute separate, distinguendo le domande di riconoscimento culturale delle minoranze autoctone da quelle delle minoranze alloctone: seguendo questo processo di differenziazione, la dottrina sul multiculturalismo (W. Kymlicka, *La cittadinanza culturale*, , Bologna, 1999) attraverso la formulazione di due manifestazioni della diversità, la *multinational diversity* (dovuta alla presenza in uno Stato delle minoranze autoctone) e la *polyethnic diversity* (collegate alle istanze di integrazione culturale degli immigrati). Più di recente, per dare risposta alle istanze di integrazione degli immigrati nell'ambito delle minoranze autoctone, a queste ultime sono stati devoluti poteri di controllo sui flussi migratori e sulle forme di integrazione.

tradizionali, come il diritto all'istruzione, al lavoro, alla giustizia che vengono connotati da elementi di interculturalità)⁴⁶.

La cultura è infatti un concetto polisemico: in senso soggettivo indica la formazione della persona umana e la sua capacità di migliorarsi. Secondo questa interpretazione, la cultura è considerata come una delle scienze umane che formano l'individuo intellettualmente e moralmente, nonché la semplice erudizione. Tuttavia, a partire dalla seconda metà del Settecento, il termine comincia a designare anche una realtà oggettiva, la condizione di un popolo, cioè la cultura come l'insieme di elementi che comprendono conoscenze, credenze, leggi, usi e ogni capacità acquisita da uomini come membri di una società⁴⁷.

A sua volta, il significato della nozione "oggettiva" di cultura è polisemico e si riconnette alle diverse identità che oggi un gruppo di individui può rivendicare come parte del proprio patrimonio identitario. Ai tradizionali parametri per qualificare l'identità dei gruppi legalmente riconosciuti in una società, vale a dire le minoranze (nazionalità, origine etnica, religione, lingua), se ne sono infatti aggiunti altri dalla fine degli anni Settanta (genere, preferenza sessuale, stili di vita, come il vegetarianismo o l'ambientalismo⁴⁸). Questo arricchimento dei parametri, i quali si riconnettono alle molteplici identità interne di una società, influenza ovviamente la configurazione della società stessa, che da monoculturale diventa multiculturale e provoca un parallelo processo di trasformazione del concetto di cittadinanza nazionale in cittadinanza (multi)culturale in relazione alla nozione polisemantica di cultura e, a sua volta, la cittadinanza diventa un concetto polisemico che, man mano, sarà qualificato⁴⁹.

Il fenomeno in discussione, ossia l'affermazione dei diritti culturali quale componente della nuova frontiera della cittadinanza, si sviluppa negli stati nazionali parallelamente all'intensificarsi dei flussi migratori che esigono concrete azioni da parte del potere pubblico «che non deve limitarsi, quindi, a rispettare le differenti culture, ma deve porre in essere delle attività volte a proteggerle ed a promuoverle»⁵⁰. Va tuttavia precisato che le tecniche di tutela delle minoranze nazionali radicate in una data area territoriale che viene così connotata culturalmente, sono inapplicabili al fenomeno migratorio, caratterizzato dallo spostamento di individui europei o extraeuropei che non hanno un legame territoriale definito come accade, al contrario, per le minoranze autoctone⁵¹.

⁴⁶ P. Pannia, *La diversità rivendicata*, cit., 31ss.

⁴⁷ Sul punto L. Fabiano, *Cultura e multiculturalismo nel contesto comunitario europeo*, in *Rassegna. Periodico dell'Istituto Pedagogico*, 2003, 23 ss.

⁴⁸ Sull'arricchimento dei parametri che definiscono il concetto di cultura e sulle tecniche che garantiscono i cc.dd. diritti culturali, J. Luther, *Le frontiere dei diritti culturali in Europa*, in G. Zagrebelsky (a cura di.), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Bari-Roma, 2003, 221-243.

⁴⁹ Sulla relazione necessaria di compenetrazione tra la definizione di cultura e il multiculturalismo, C. Taylor, *The Politics of Recognition*, Princeton, 1992, traduzione italiana in J. Habermas, C. Taylor, *Multiculturalismo lotte per il riconoscimento*, Milano, 2005.

⁵⁰ Sulla multiculturalità quale principio costitutivo dell'Unione europea, L. Fabiano, *Cultura e multiculturalismo nel contesto comunitario europeo*, cit., 25.

⁵¹ *Ivi*, 27.

Un importante banco di prova per testare l'eventuale superamento delle categorie giuridiche dello Stato liberal-ottocentesco in tema di cittadinanza nazionale è dato dall'estensione dei diritti di partecipazione politica agli immigrati e dall'insegnamento interculturale. Sotto il primo profilo, l'analisi costituzional-comparatista mostra che l'estensione esplicita dei diritti politici agli stranieri in Costituzione è l'eccezione: le Costituzioni che riconoscono espressamente tale diritto sono quella ungherese (il cui art. 70 comma 3, riconosce espressamente il diritto di elettorato attivo nelle elezioni locali agli immigrati regolarmente residenti) e quella irlandese (il cui art. 16, comma 2, individua i titolari del diritto di voto alle elezioni politiche ai cittadini e alle "altre persone nello Stato individuate con legge"); altri Stati, pochi in verità, hanno optato per una disciplina legislativa del diritto di voto agli stranieri: tra questi si ricordano il Regno Unito, che con il *Representation of the People Act* del 2000 ha attribuito il diritto di voto a gruppi di stranieri legati al Paese da ragioni storiche (i cittadini del Commonwealth e gli irlandesi che siano legalmente residenti sul territorio britannico) e quei paesi⁵² che hanno ritenuto, attraverso l'attribuzione del diritto di voto agli stranieri almeno nelle elezioni locali, di adeguare il concetto di cittadinanza alla nuova strutturazione del "popolo" in senso multiculturale.

Sotto il secondo profilo, particolare rilevanza riveste la scuola come fattore di integrazione interculturale soprattutto in presenza di immigrati di seconda generazione (ossia i figli degli immigrati), che hanno diritto a mantenere vividi i vincoli di appartenenza alla cultura di origine e ad osservare tradizioni spesso distanti da quelle del paese ospitante senza creare gabbie culturali rigide e non comunicanti, contrapposte come formule dicotomiche (cultura dello stato di accoglienza/cultura dello stato di origine): si tratta di un approccio dinamico che promuove il superamento delle barriere culturali che ingenerano sovente equivoci verbalizzati o non verbalizzati scaturenti dall'ambizione di tradurre i formati comunicativi della propria cultura nei paradigmi della cultura ospitante⁵³.

⁵² Si tratta di: Belgio, Danimarca, Estonia, Finlandia, Irlanda, Lussemburgo, Lituania, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Ungheria (sul punto, M.C. Locchi, *I diritti degli stranieri*, Roma, 2011 (rist. 2015), 154-157).

⁵³ P.E. Balboni, *La comunicazione interculturale*, Venezia, 2014. Secondo l'a. «uno degli aspetti più naive di chi affronta la dimensione interculturale è la presunzione che sia possibile tradurre i significati in modo esatto, trasponendo verbi e parole come sono, semplicemente portandoli nel linguaggio altrui. La traduzione è in realtà un fenomeno molto più complesso. Ogni parola, ogni verbo, ha campi semantici (campi di significato) specifici e non traducibili esattamente nella lingua altrui» (p. 45). Il proprio ambito verbale crea, infatti, un vero e proprio "software verbale" di decodificazione dei messaggi che è diverso per ogni cultura. Un calzante esempio è quello offerto da Blommaert di due persone che pur parlando la stessa lingua esprimono significati culturali differenti. Esempio: un cittadino belga e uno del Sudafrica dialogano tra di loro: A: Vuoi un caffè? B: No, grazie, non ho fame. A: Vuoi un caffè? B: No, grazie, (breve pausa) Non ho fame, (lunga pausa) A: Vorresti andare a bere qualcosa? B: Certo, con piacere, fa proprio freddo. A: Magari un caffè? B: Bene, volentieri». L'equivoco è nato sul fatto che il cittadino B pensa che gli abbiano offerto del caffè in grani da masticare, come si pratica nel suo paese di origine in segno di ospitalità (caffè = cibo),

In tale contesto, in cui la formazione culturale è sottoposta a sfide sempre più impegnative essendo condizionata dai cambiamenti indotti dalle logiche sottese alla globalizzazione della società (egemonie delle élite, deregulation, capitalismo, manipolazione dell'opinione pubblica; disintermediazione politica), il modello multiculturale, sebbene apprezzato per la promozione della conoscenza aperta e dell'alterità, non sembra più sufficiente a dare risposta alle domande di una società sempre più interconnessa e l'approccio formativo interculturale, superando l'ambito descrittivo della convivenza pacifica tra le culture (tipico del modello multiculturale) si apre a una dimensione relazionale, al dialogo, al confronto e alla gestione dei conflitti⁵⁴.

Diritti culturali, multiculturalismo e principio pluralistico sono le tre facce del prisma della cittadinanza culturale che si muove secondo tre livelli di convivenza plurale:

a) la convivenza di Stati culturalmente differenziati tra loro, che riconoscono giuridicamente al loro interno la presenza di culture nazionali minoritarie (è l'esempio dell'Unione europea come "unione sempre più stretta tra i popoli d'Europa");

b) la convivenza all'interno degli Stati nazionali fra diverse identità culturali (le cc.dd. nuove minoranze), distinguendosi il profilo della tutela delle identità culturali dei cittadini europei dalla tutela delle identità culturali dei cittadini extraeuropei (fenomeno che interessa gran parte degli Stati europei destinatari di copiosi flussi migratori);

c) la convivenza all'interno di Stati, caratterizzati dall'assenza di una maggioranza dominante, di una pluralità di gruppi equiordinati e organizzati secondo modelli di federalismo (si tratta delle esperienze bi o multinazionali come il Regno Unito, il Belgio e la Svizzera o il Canada) al cui interno si può replicare il livello di convivenza sub b).

Si tratta di tre livelli di convivenza autonomi ma che possono coesistere in uno stesso ordinamento giuridico: un caso paradigmatico, sul quale ci si soffermerà in seguito, è il Belgio che è ad un tempo uno Stato membro dell'Unione europea, a base multinazionale e federale e con un elevato tasso di immigrazione extraeuropea.

3. La cittadinanza (multi)culturale europea

L'omogeneità culturale dello Stato liberale, basata sulla perfetta coincidenza tra nazione e ordinamento statale⁵⁵, è stata messa in discussione negli ultimi cinquant'anni dalla crisi dello Stato-nazione e dall'esperienza dell'integrazione europea, che è causa ed effetto di questa profonda crisi dell'etnocentrismo statale.

mentre il cittadino A intende riferirsi alla bevanda calda (J. Blommaert, *How much culture?*, in J. Blommaert e J. Verschueren (a cura di), *The pragmatics of international and intercultural communication*, Amsterdam-Philadelphia, 1991, pp. 27-38).

⁵⁴ A. Portera, *Modello interattivo di Competenze interculturali*, in A. Portera e M. Milani (a cura di), *Competenze interculturali e successo formativo*, Pisa, 2019, 195-212.

⁵⁵ Cfr. P. Carrozza, *Voce Nazione*, in *digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1995, 126 ss.

Fin dalla sua istituzione, a partire dal 1992, l'esperienza dell'Unione Europea è stata dedicata a un progetto politico di "convivenza culturale" di tipo integrazionista ed è stata caratterizzata da una dimensione necessariamente pluralistica e multilivello. Infatti, il pluralismo giuridico dell'Unione europea è legato, da un lato, al rispetto delle identità nazionali degli Stati membri dell'Unione stessa; tuttavia, la presenza negli stessi Stati membri dell'Unione di minoranze nazionali, a sua volta legalmente riconosciute dall'Unione Europea, costituisce un secondo livello di convivenza plurale che non può essere sottovalutato.

La nozione stessa di cittadinanza europea implica, dunque, una forma istituzionalizzata di convivenza tra culture diverse, secondo il progetto politico che ha determinato, nel 1992 con il Trattato di Maastricht, la trasformazione dell'Europa da spazio prettamente economico a spazio di diritti⁵⁶ e che ha posto l'uomo nel cuore dell'Europa, come aveva già fatto la Rivoluzione francese lanciando il costituzionalismo moderno.

Ma chi sono i cittadini europei? Sono essi consapevoli di appartenere a una comunità politica che supera i confini degli antichi Stati-nazione? Esiste un'identità collettiva europea che radichi quel senso di appartenenza a un unico *demos* europeo in grado di portare a compimento il disegno politico iniziato 30 anni fa con il Trattato di Maastricht?

La crisi dello Stato-nazione, inteso come entità culturalmente omogenea, si manifesta con una tendenza centrifuga che attribuisce crescente importanza alla dimensione sovranazionale. Esiste però anche un'altra tendenza centrifuga contemporanea che è rappresentata dal secondo livello del pluralismo europeo e che si esprime in una richiesta di riconoscimento di identità culturali differenziate all'interno dello stesso contesto nazionale.

Questo *melting pot* di nazioni è il contesto in cui matura il concetto di cittadinanza culturale europea, che ha il suo vero momento unificante nell'idea universale di cultura.

Una promettente via per creare un'identità culturale europea è sembrata quella di riferirsi ai valori presenti nell'art. 6 del Trattato di Maastricht e poi ripresi nell'art. 2 del Trattato di Lisbona, che richiama espressamente tra i parametri di democraticità il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, considerati come comuni al mondo occidentale: ma se ciò è vero per i diritti civili e politici, non lo è necessariamente per i diritti sociali ed economici, in relazione ai quali si rilevano le maggiori differenze tra gli ordinamenti giuridici improntati a filosofie economiche differenti (non è un caso che proprio la Costituzione italiana ha visto il progressivo congelamento di principi fondamentali costituzionali in materia di politica economica, quali l'intervento pubblico in economia, le nazionalizzazioni di servizi pubblici essenziali e di fonti di energia, e così via). L'integrazione europea si gioca dunque sul campo dei diritti civili.

La cittadinanza europea contiene necessariamente un fondamento multiculturale e un'intrinseca valenza antidiscriminatoria: nel primo senso va ricordato l'art. 167 del TFUE che pone come fine dell'Unione europea il

⁵⁶ G. Cordini, *La cittadinanza europea. Profili di diritto costituzionale, comunitario e comparato*, in *Il Politico*, n. 1, 2003, 65 ss.

pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, salvaguardando il comune retaggio culturale; nel secondo senso, l'art. 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea tutela la diversità culturale, religiosa e linguistica e in questa prospettiva coloro che si riconoscono in una specificità o diversità non dovrebbero essere più considerati una minoranza nazionale, religiosa, linguistica ecc., ma parte di un gruppo o comunità che ha il diritto di esprimere la propria identità.

Il pluralismo europeo è quindi caratterizzato dalla contemporanea coesistenza di Stati culturalmente diversi tra loro, che a loro volta tutelano al loro interno le culture i gruppi sociali qualificati come minoranze: l'appartenenza a una comunità sovranazionale come l'Unione europea dovrebbe prescindere dall'averne un'unica lingua e un'unica cultura, che sono le caratteristiche della cittadinanza nazionale fondata sull'uniformità linguistica e culturale⁵⁷.

Ciononostante, la creazione di un popolo europeo è stata sempre esclusa dalla Corte di Karlsruhe che ha affermato che l'Unione europea, come prodotto dell'accordo tra più Stati sovrani, non può essere considerata uno Stato fondato su un popolo europeo, e tale impostazione è stata successivamente confermata dalla sentenza sul Trattato di Lisbona del 30 giugno 2009 che ha ribadito che l'Unione europea è un'associazione di Stati sovrani, uguali e indipendenti tra loro, che cedono volontariamente attribuzioni di sovranità all'Unione europea e che pertanto il Parlamento, non essendo espressione di un popolo europeo, non potrebbe legittimare scelte diverse da quelle concordate dagli Stati nazionali.

Sull'esistenza di un *demos* europeo si è incentrato il noto dibattito sorto a margine della sentenza Maastricht del 12 ottobre 1993 del Tribunale costituzionale federale tedesco tra Jürgen Habermas⁵⁸ e Dieter Grimm⁵⁹: il primo fonda l'esistenza di una società civile europea sui principi di libertà e di solidarietà comuni a tutte le Costituzioni degli Stati membri; il secondo ritiene che la frammentazione linguistica rappresenti un ostacolo insormontabile alla formazione di un *demos* europeo, imputando la responsabilità delle scelte agli Stati nazionali.

La cittadinanza europea nasce, quindi, come cittadinanza derivata⁶⁰ e accessoria rispetto alle cittadinanze nazionali e con una connotazione aggiuntiva rispetto a queste ultime in quanto resta riservata alle legislazioni statali e alle giurisdizioni nazionali la disciplina e la tutela delle condizioni di acquisto e di perdita della cittadinanza, con la conseguenza che si è

⁵⁷ M. Cermel, *Cittadinanza europea, diritti culturali, esclusione sociale*, in *Sapere l'Europa*, *Sapere d'Europa*, n. 3, 2015, 63 ss.

⁵⁸ J. Habermas *Perché l'Europa ha bisogno di una Costituzione*, in G. Bonacchi (a cura di), *Una Costituzione senza Stato*, Bologna, 2001, 145 ss.

⁵⁹ D. Grimm, *Una costituzione per l'Europa?* in G. Zagrebelsky, P.P. Portinaro, J. Luther (a cura di), *Il futuro della costituzione* (i titoli vanno in corsivo: ovunque da rivedere!), Torino, 1996, 339-367.

⁶⁰ Connotano in senso derivato la cittadinanza europea P. Gargiulo, L. Montanari, *Le forme della cittadinanza. Tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, Roma, 2012, 109 ss.; L. Montanari, *La cittadina za europea: alcune riflessioni sugli sviluppi più recenti*, in *Rivista AIC*, 2012, 1 ss.; H. Bussetta, M. Swyngedow, *La citoyenneté de l'Union européenne et l'enjeu de Bruxelles*, in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n. 11, 1999, 1-43.

addirittura dubitato della possibilità di includere la cittadinanza europea nella categoria generale della cittadinanza⁶¹. La stretta connessione tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale rende particolarmente evidente il ruolo trainante della cittadinanza nazionale, confermato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, la quale comunque non ha mancato di avvertire che la riserva di giurisdizione statale in materia di cittadinanza debba svolgersi nel rispetto dei principi del diritto europeo (casi *Micheletti* del 7 luglio 1992; si veda anche il caso *Rottmann* del 2 marzo 2010, nel quale pur ribadendo la derivazione della cittadinanza europea da quella nazionale, richiede agli Stati membri di rispettare il principio di proporzionalità nella disciplina di questioni interne in tema di cittadinanza: caso *Trebbis* del 12 marzo 2019, sulla perdita della cittadinanza di uno Stato membro in difetto della valutazione delle conseguenze per gli interessati sotto il profilo del diritto dell'Unione⁶², nei quali la Corte entra in un ambito, quello della disciplina delle condizioni di acquisto e perdita della cittadinanza, tradizionalmente riservata alla legislazione degli Stati membri).

Di recente, la Corte è tornata sulla sua giurisprudenza relativa alla perdita della cittadinanza nazionale e conseguentemente di quella europea confermando i risultati raggiunti nelle precedenti decisioni, consistenti nella rilevanza della disciplina europea della cittadinanza qualora si tratti dell'applicazione di norme interne sulla cittadinanza nazionale prive del carattere della transnazionalità (anche in relazione al progetto di integrazione europea che dopo l'istituzione della cittadinanza europea fonda la libertà di circolazione sull'appartenenza dell'individui a una comunità di soggetti che vantano i medesimi diritti) e nel rispetto da parte della misura nazionale di privazione della cittadinanza del principio di proporzionalità.

Con la sentenza *JY v. Wiener Landesregierung* del 18 gennaio 2022 la Corte di Giustizia rispondendo a due questioni pregiudiziali poste dalla Corte amministrativa austriaca e pur riconoscendo che le norme che stabiliscono i requisiti di acquisto e revoca della cittadinanza sono di competenza degli Stati membri, stabilisce che se gli effetti di tali misure interessano il diritto europeo (nella specie la perdita dei diritti connessi alla cittadinanza UE a seguito della perdita della cittadinanza nazionale), l'efficacia vincolante di questo si estende allo Stato membro interessato anche in presenza di una riserva statale di competenza. Pertanto, la perdita della cittadinanza di uno Stato membro come effetto non voluto di un processo di naturalizzazione in altro Stato membro non andato a buon fine e senza che sia previsto un procedimento di recupero della cittadinanza successivamente alla rinuncia, non è compatibile con il principio di

⁶¹ M. Cartabia, Voce *Cittadinanza europea*, in *Enciclopedia giuridica (altrove ha scritto: Enc. giur.)*, Aggiornamento IV, Roma, 1995.

⁶² Per un'analisi della giurisprudenza europea in tema di cittadinanza, M. Dicosola, *Il diritto alla cittadinanza: problemi e prospettive*, Sant'Arcangelo di Romagna, 2022, 80-89. L'autrice si sofferma anche sugli effetti dell'immediata revoca della cittadinanza europea ai cittadini britannici dopo la Brexit e la conseguente compressione della libertà di circolazione e soggiorno e del diritto di partecipazione politica con riferimento alle elezioni europee, analizzando le proposte di istituire formule di cittadinanza associativa che pur nella discontinuità del rapporto costitutivo europeo, rotto dalla Brexit, salvaguardasse i diritti dei cittadini britannici (*ivi*, 89-97).

proporzionalità né con le finalità di integrazione europea, cui il meccanismo della cittadinanza europea è teleologicamente orientato⁶³.

Cosicché, se ci si fermasse all'analisi delle categorie europee con l'ottica tipicamente nazionale, il quadro che se ne ricaverebbe non potrebbe che essere deludente: solo se ci si pone nella logica del pluralismo integrativo si rafforza la declinazione della cittadinanza europea in termini di appartenenza a una comunità sociale che supera i confini territoriali degli Stati, pur nutrendosi delle identità culturali delle comunità nazionali che la compongono.

Inutile ribadire che la questione, sempre attuale e cruciale, è quella della realizzazione di un'identità comune europea che si costruisce attraverso un processo volontaristico di edificazione di una *common european culture*⁶⁴: una cultura comune europea che viene prodotta da un tessuto di principi giuridici condivisi, nel rispetto delle diversità che toccano principi specifici di ogni Stato membro (altrimenti si applicherebbero anche a livello europeo forme di omologazione culturale di natura selettiva). Il campo di osservazione si sposta, pertanto, dal piano delle condizioni di acquisto della cittadinanza, irrilevanti sul piano europeo considerato il carattere derivato della cittadinanza europea e riservate alle legislazioni nazionali, al piano del radicamento della cittadinanza europea sul trionfo identità culturale condivisa/dignità umana/diritti e libertà fondamentali.

4. La cittadinanza (multi)culturale e il federalismo etnico-culturale

Sotto altro profilo, nello studio delle esperienze statali multiculturali occorre distinguere, da un lato, la multinazionalità (ovvero la diversità culturale che trae origine dall'assorbimento in uno Stato più ampio di culture territorialmente concentrate che in precedenza si governavano da sole) e dall'altro della poli-etnicità (la diversità culturale che scaturisce dall'immigrazione e dalla conseguente formazione su di un territorio di diversi gruppi etnici)⁶⁵. Non è infrequente che da esperienze multiculturali

⁶³ A. Laconi, *La Corte di Giustizia dell'Unione europea sulla perdita della cittadinanza europea: davvero è sufficiente rispettare solo il principio di proporzionalità?* in *DPCE online*, n. 2, 2022, 1297 ss.

⁶⁴ H. Preuss, *Problems of a concept of European Citizenship*, in *European Law Journal*, 1995, 277-278. Secondo l'autore per creare un'identità culturale condivisa non bastano istituzioni rappresentative o elementi comuni pre-politici come l'etnia o la lingua, sia che ci si muova in uno Stato nazionale o in uno Stato multinazionale o in un'entità sovranazionale, ma occorre un processo dinamico nel quale si forma la volontà di creare un'entità politica, volontà sorretta da istituzioni che, a loro volta, simbolizzano e alimentano l'idea di tale entità politica.

⁶⁵ La multinazionalità e la polietnicità dello Stato multiculturale sono concetti definiti da W. Kymlicka, *Multicultural Citizenship*, Oxford, 1995, tr. it. *La cittadinanza multiculturale*, Bologna, 1999. L'innovazione teorica di Will Kymlicka, che consiste nella costruzione della nuova figura di cittadinanza multiculturale, si contrappone tanto alla filosofia comunitarista eticamente orientata di Taylor (che contrappone alla neutralità politica liberale la politica del riconoscimento di diritti polietnici collegati all'appartenenza a una determinata comunità sociale alla quale si riconosce il diritto all'autogoverno in determinate materie – C. Taylor, *Multiculturalism and « The Politics of Recognition*, Princeton, Press, 1992) quanto alla filosofia integrazionista di

derivino formule di federalismo etnico come risposta organizzativa alle istanze dei gruppi culturali costitutivi⁶⁶.

Il federalismo etnico, generalmente, si osserva in esperienze ove popoli con origini (etiche, culturali, linguistiche e religiose) diverse, per motivi storici e politici (in genere suddivisioni territoriali imposte dall'alto come nel caso della colonizzazione europea nell'esperienza africana), si sono trovati a convivere in una medesima esperienza statale la quale, a ragione di ciò, nasce come multinazionale. Il federalismo c.d. "etnico" ha pertanto una forte connotazione nazionalistica, nel senso più su indicato, e costituisce sovente una opzione privilegiata come risposta alle forti sollecitazioni che tale convivenza forzata comporta: questa forma di organizzazione statale presenta, pertanto, delle caratteristiche peculiari rispetto alle forme del federalismo classico (tanto cooperativo quanto competitivo) giacché alla base di tale esperienza federale l'appartenenza etnica rappresenta un elemento costitutivo del patto costituente, ossia, in altri termini, le etnie e la *common culture* acquisiscono il rango di elementi costitutivi dello Stato.

La multiculturalità costituisce pertanto l'elemento costitutivo di questo tipo di federalismo, che si manifesta in esperienze in cui persone con identità di origine (culturali, linguistiche e religiose), per ragioni storiche e politiche (divisioni territoriali solitamente imposte dall'alto come nel caso della colonizzazione nell'esperienza africana) si trovano a coesistere in uno stesso Stato che, per questo, è multinazionale.

In risposta alle forti istanze che questa convivenza forzata comporta, il federalismo "etnico" è un'opzione che si può osservare in contesti culturali

Habermass (per il quale l'inclusione dell'altro nella comunità è possibile solo attraverso il riconoscimento reciproco delle diverse appartenenze culturali – J. Habermas, *De la tolérance religieuse aux droits culturels*, in *Cité. Philosophie, Politique, Histoire*, n. 13, 2003, 143-170): muovendo da forme avanzate di integrazione degli immigrati già presenti nelle democrazie occidentali (affirmative actions, mediazione culturale, revisione delle festività e dei codici di abbigliamento, promozione della lingua d'origine attraverso un uso mirato dei media ecc.), la cittadinanza multiculturale, che si fonda sulla revisione dei processi istituzionali che regolano i rapporti tra gruppi e istituzioni attraverso nuove forme di rappresentanza dei gruppi e nuove formule di autogoverno, avrebbe come finalità di salvaguardare ad un tempo i diritti fondamentali individuali e universali, il riconoscimento della libertà nel gruppo minoritario e l'eguaglianza tra gruppi minoritari e maggioritari, evitando il rischio di frammentazione e balcanizzazione insito nell'irrigidimento identitario della visione comunitarista e multiculturale alla Taylor. Tuttavia, anche il mito della cittadinanza tollerante di Kymlicka si infrange contro un concetto statico di cultura del gruppo, al quale l'individuo viene assimilato e finisce con l'appartenere per destinazione naturale: in altre parole «la cittadinanza multiculturale, nata per rendere giustizia oltre che degli individui anche dei gruppi, e delle culture, di questi ultimi riflette un'immagine statica e chiusa, alla cui identità sembra inchiodare i diversi individui che abitano i gruppi» (M.L. Lanzilli, *Noi o gli altri? Multiculturalismo, democrazia, riconoscimento*, in Carlo Galli (a cura di), *Multiculturalismo. Ideologie e sfide*, Bologna, 2006, 89). Sottolinea l'inadeguatezza della tutela soggettiva di diritti collettivi in quanto facenti capo a un gruppo e fondati sull'appartenenza culturale come presupposto per il loro riconoscimento, sebbene tra i multiculturalisti Kymlicka cerchi di mantenere al centro della sua riflessione l'individuo e i suoi diritti, P. Pannia, *La diversità rivendicata*, cit., 32, in part. nota 3.

⁶⁶ T. Fleiner, J. T. Hottinger, *La pertinence du fédéralisme dans la gestion des diversités nationales*, in *Rev. Int. Pol. Comp.*, n. 1, 2003, 79 ss.

molto diversi tra loro e complessi (dal Belgio alla Bosnia-Erzegovina, dalla Nigeria all'Etiopia, ecc.). In ciascuna delle esperienze citate il federalismo è funzionale a “tenere insieme” (“holding together”) le diverse componenti costitutive.

Questa è l'interpretazione data dalla Corte Suprema del Canada nella sua decisione sulla secessione del Quebec, in cui la Corte ha dichiarato che il federalismo è «*the political mechanism by which diversity could be reconciled with unity*»⁶⁷.

4.1 Il caso paradigmatico del Belgio

Quale risposta alle forti sollecitazioni che tale convivenza forzata comporta, il federalismo c.d. “etnico” costituisce una opzione privilegiata del Belgio: come detto poc'anzi, si tratta di un federalismo c.d. “*holding together*” volto a “mantenere unito” ciò che è sollecitato da spinte centrifughe e disaggregative. Alla base di tale esperienza federale l'etnia rappresenta un elemento costitutivo del patto costituente quale nuovo coefficiente ermeneutico degli elementi costitutivi dello Stato.

Il primo passo, dunque, per analizzare gli elementi caratterizzanti il federalismo etnico è cercare di inquadrare, per quanto arduo, una definizione neutra del fattore etnico giacché è sulla base di tale elemento che, nell'esperienza federale belga, si conformano alcune garanzie costituzionali (rappresentanza politica, composizione di organi, ecc.)⁶⁸.

⁶⁷ Supreme Court of Canada, Reference *Re-Secession of Quebec*, 1998, p. 43. Sul tema del federalismo per disaggregazione si rimanda senz'altro a A. Mastromarino, *Il federalismo disaggregativo*. Un percorso costituzionale negli Stati multinazionali, Milano, 2010 (mi pare lo abbia già citato prima); ed a S. Ventura (cur.), *Da stato unitario a stato federale. Territorializzazione della politica, processi devolutivi e adattamento istituzionale in Europa*, Bologna, 2008. Più di recente G. Martinico, *Il diritto costituzionale come speranza: secessione, democrazia e populismo alla luce della Reference Re Secession of Quebec*, Torino, 2019.

⁶⁸ Esperienze ad alto tasso di pluralismo sociale e politico come il Belgio difficilmente si adattano ad essere inquadrare nella categoria classica di Stato federale: l'ordinamento belga, sin dagli anni Settanta ha sperimentato numerose riforme (la sesta data 2014) che hanno progressivamente incrementato il livello di decentramento secondo una linea di sviluppo che ha prodotto un vero e proprio sistema multilivello di stampo federalista. Le ultime elezioni del 2019 hanno prodotto la vittoria dei partiti estremisti segnando tuttavia una frattura tra l'estrema sinistra in Vallonia e l'estrema destra nelle Fiandre, che ha riportato sul tavolo delle trattative istanze confederative, obiettivo politico dell'estrema destra. Si fanno strada, pertanto, anche nella dottrina, riflessioni volte a superare il dibattito tradizionale sul federalismo di tipo classico e omogeneo, come quello operante negli Stati Uniti e in Germania, e a offrire soluzioni più flessibili e dinamiche per sistemi costituzionali *sui generis*, che sfuggono alle classiche categorie e ricorrono a nozioni sempre più composite, nelle quali il concetto di federalismo è collegato a caratteri istituzionali propri: emergono così differenti nozioni di federalismo, dal federalismo etnico al federalismo pluralista o multinazionale, circostanza che dimostra l'incapacità della teoria tradizionale di comprendere tutte le forme di federalismo e di dare risposte istituzionali alle molteplici istanze socio-culturali (B. Fleiner, J.F. Gaudreault-Desbiens, *Federalism and Autonomy*, in M. Tushnet, T.C. Fleiner (a cura di), *Routledge Handbook of Constitutional Law*, London, 2013, 144; P. Popelier, *How dynamic federalism sheds new light on the Belgian federalism-confederalism*

Tra le soluzioni di tutela dell'identità linguistica sopra esaminate, il federalismo etnico sceglie soluzioni organizzative che propendono per una forma di separatismo linguistico, il quale coniuga l'elemento territoriale con l'elemento personalistico: in particolare in Belgio, tradizionalmente teatro di forti conflittualità e dominato da acute divisioni interne, la questione linguistica è stata affrontata con la suddivisione dello Stato in due aree linguistico-territoriali confluite, com'è noto, nel 1993 nella riforma costituzionale federale su base etnolinguistica. La successiva riforma costituzionale del 2014, oltre a modificare la composizione e le competenze del Senato rendendolo un vero e proprio *trait d'union* delle entità federate, ha consolidato il federalismo belga secondo linee di autonomia crescente delle entità federate (cd. *fédéralisme de dissociation*), di cooperazione, di asimmetria e di sovrapposizione istituzionale, dovuta alla coesistenza sulla medesima area territoriale di Comunità e Regioni (sebbene nelle Fiandre la Comunità abbia assorbito la Regione e un solo parlamento agisce per le due entità; mentre la Comunità vallone e la Regione vallone sono entrambe rappresentate da un Parlamento),⁶⁹.

In questa ottica la tutela dei diritti fondamentali in esperienze a forte impatto multiculturale come quella belga va analizzata sotto un duplice concorrente profilo: quello territoriale e quello personale. Nell'esperienza belga il principio territoriale si è combinato con il principio personalistico, entrambi correlati alla cittadinanza, che differenzia i gruppi linguistici storici titolari dello *status civitatis* dai gruppi di immigrati, che al contrario chiedono l'integrazione sociale a costo della rinuncia di proprie peculiarità (tra le quali potrebbe figurare la lingua).

In questo contesto sociale e territoriale estremamente stratificato, dove l'elemento territoriale e la questione identitaria sono strettamente connesse, la questione del diritto di voto con connotazione etnico-linguistica e del connesso sistema elettorale ha assunto una portata significativa con riferimento alla crisi politica che si è innescata in Belgio dopo la tornata elettorale del 2010: la stessa configurazione del sistema elettorale (ritaglio delle circoscrizioni, formazione delle liste, ecc.) gioca in favore della polarizzazione culturale sotto un duplice profilo, quello della cristallizzazione della rappresentanza linguistica in Parlamento, per cui già dalla manifestazione del voto è possibile prevedere la composizione linguistica dell'organo rappresentativo, e quello della cd. regionalizzazione dei partiti politici, territorialmente localizzati, favorita dalla coincidenza delle circoscrizioni elettorali con le province a monolinguisimo. Sin dal 2003, infatti, il dibattito politico ha assunto toni accesi tra le comunità linguistiche con riferimento alla problematica della circoscrizione elettorale di Bruxelles-Hal – Vilvorde che concerneva i rapporti tra il gruppo fiammingo e quello francofono e la possibilità di “collegarsi elettoralmente” rispettivamente con la comunità fiamminga e con la comunità francofona: si trattava di assicurare

debate, in *Fédéralisme Régionalisme*, n. 20, 2020 (numéro spécial (perché è scritto in questo modo?), 1 ss.).

⁶⁹ N. Dupont, *Il federalismo belga al bivio*, in *DPCE*, n. 2, 2015, 383-388. Per un excursus dell'allocatione delle competenze culturali e linguistiche sino all'accordo di cooperazione del 7 dicembre 2012 si rinvia a J.-G. Lowies, M.-H. Schrobiltgen, *L'accord de coopération culturelle entre la Communauté française et la Communauté flamande*, in *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, n. 8, 2016, 5-60.

la tutela delle identità culturali per quei comuni frontalieri per i quali, già esisteva un regime di facilitazione linguistica. La questione è stata definitivamente superata con l'accordo che ha posto fine alla lunga crisi politico-istituzionale con l'incarico al socialista Di Rupo di formare un governo e di avviare il cammino delle riforme istituzionali: l'accordo, trasfuso nella legge del 19 luglio 2012 e realizzato, attraverso uno storico compromesso politico, nel rispetto del fondamentale diritto di voto dei cittadini, optava per la divisione del distretto di Bruxelles in tre distinte circoscrizioni elettorali, Bruxelles Capitale, Brabante vallone e Brabante fiammingo e l'accorpamento dei sei comuni frontalieri in un cantone elettorale con la possibilità per gli elettori residenti di votare indifferentemente per i candidati delle tre circoscrizioni. L'obiettivo di tutelare i diritti fondamentali della comunità francofona è stato così realizzato attraverso il principio della specificità garantito dal doppio binario costituzionale (integrazione dell'art. 63, II co., inserimento degli artt. 157 bis e 168 bis) e legislativo che prevedeva speciali procedure di attuazione⁷⁰.

La sovrapposizione tra i due principi prima evocati, quello personalistico e quello territoriale, si è pertanto rivelata la chiave di volta per risolvere il tutt'altro che potenziale conflitto tra i gruppi etnolinguistici presenti nello Stato belga, sfociato come si è visto nella questione elettorale: sin da subito, infatti, nei due arrêts nn. 9 e 10 del 1986, la *Cour d'arbitrage* ha proceduto a interpretare la delimitazione delle competenze tra le Comunità sulla base del criterio territoriale, che diventa il requisito esclusivo di esercizio delle competenze legislative.

Il principio territoriale, che connota giuridicamente l'esperienza belga, consente di far coincidere, anche attraverso un'apposita definizione legislativa di frontiere linguistiche e territoriali, un gruppo linguistico-culturale con un territorio, ma in quanto principio statico e per certi versi artificiale, può produrre un'amplificazione dei conflitti sociali e culturali in quanto i gruppi etnici, linguistici, religiosi, ecc., coincidono con il territorio federato e dunque assumono una connotazione politica.

Non va, tuttavia, trascurato che il principio territoriale, che si fonda sulla rigidità delle frontiere linguistico-territoriali, se, da un lato, offre una protezione dei diritti di minoranze "forti", dall'altro non sempre assicura il medesimo grado di tutela rispetto a gruppi che assumono all'interno del medesimo territorio posizione minoritaria rispetto al /ai gruppo /i dominante/i: un esempio è dato dalla comunità germanofona che in Belgio è localizzata in nove comuni della Regione Vallone, destinataria di misure di facilitazione linguistica, come accade anche per la minoranza di lingua francese residente nei sei comuni della Regione fiamminga.

Pertanto, il tentativo di ricondurre ad unità il panorama linguistico attraverso la costruzione di un doppio monolinguisimo, quello francese e quello olandese, si scontra con la natura composita delle comunità linguistiche, soprattutto con riferimento alla distribuzione delle minoranze (si pensi ai comuni germanofoni ubicati nella provincia francofona di Liegi) che pur essendo riconducibili all'uno o all'altro ceppo linguistico, non sono collocate nelle rispettive comunità ma variamente distribuite: in tal caso trova applicazione una particolare forma di tutela definita regime de *facilité*

⁷⁰ A. Mastromarino, *Belgio*, Bologna, 2012, 77-86.

linguistique (art. 30 Cost.) che consente nei comuni a statuto speciale (ossia i comuni della periferia bruxellese, di frontiera, della comunità germanofona, comuni *malmédiennes* e comuni della regione tedesca con popolazione francofona) la libertà d'uso della lingua minoritaria con la pubblica amministrazione e, soprattutto, in materia di insegnamento nella scuola materna e primaria: in tali territori opera una deroga legislativa in quanto le Comunità non esercitano le loro competenze in materia linguistica la cui disciplina è affidata al legislatore federale e, pertanto, alla mediazione tra i due gruppi linguistici dominanti, quello vallone fiammingo, che compongono il Parlamento (art. 43 Cost.) e il Consiglio dei ministri (art. 99 Cost.).

Il modello multiculturale “resistente” applicabile all’esperienza belga si fonda su un concetto di eguaglianza istituzionale dei gruppi linguistici che si traduce anche sul piano della forma di governo in specifiche norme tese, ad esempio, ad assicurare una composizione etnica delle istituzioni (si pensi al Senato e alla Corte costituzionale⁷¹): i gruppi fondativi rappresentano gli elementi costitutivi della struttura ordinamentale, dando luogo a una forma di democrazia partecipativa, ossia fondata sulla ricerca del compromesso tra i gruppi linguistici, nella quale l’elemento etnico assurge a elemento costitutivo della dimensione non solo sociale ma anche istituzionale, che è sfociato nell’adozione del modello statale federale. Questo progressivo scivolamento del federalismo belga verso un cripto-confederalismo, nel quale un ruolo primario è svolto dalle entità federate a discapito dell’autorità centrale, è stato favorito, oltre che dal continuo flusso di competenze verso le autorità federate, che denota il carattere sostanzialmente incompiuto del federalismo belga, anche dalla costante ascesa del partito nazionalista fiammingo, propugnatore di riforme ancora più spinte sul piano dell’autonomia e che, a fronte della debole opposizione dei partiti francofoni, è divenuto il primo partito nelle Fiandre, che com’è noto conta circa il doppio della popolazione rispetto a quella francese⁷².

⁷¹ La Corte costituzionale belga rientra senz’altro, insieme a quella canadese e statunitense, nell’ambito del fenomeno del “*reflective judiciary*”, in base al quale il sistema di selezione dell’accesso alla magistratura tiene in conto il pluralismo sociale e/o territoriale esistente in un dato ordinamento, al fine non di rendere la Corte rappresentativa di una parte del popolo (secondo la logica della rappresentanza politica) ma di incorporare nella stessa le diversità presenti nella società civile per rafforzare la legittimazione dell’organo (L. Fabiano, *Legittimità e indipendenza della Corte suprema statunitense nella procedura di nomina dei suoi giudici* in M. Calamo Specchia, *Corti costituzionali. Composizione, indipendenza, legittimazione*, Torino, 2011, 68 ss.; N. Vizioli, *La nomina dei giudici della Corte suprema del Canada*, in M. Calamo Specchia, *Corti costituzionali...*, cit., 166 ss.; più di recente, A. Mastromarino, *Linguistic separation or jurisdictional communitarism? Reflective judiciary in Belgium*, in M. Caielli, M.E. Comba, D. Francavilla, A. Mastromarino (a cura di), *Jurisdiction and Pluralism: The Temptation of a Reflective Judiciary*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2018 (numero speciale), 6 ss.; E. Ceccherini, *In Judiciary We Trust. The Reflective Judiciary in Canada*, in M. Caielli, M.E. Comba, D. Francavilla, A. Mastromarino (a cura di), *Jurisdiction and Pluralism...*, cit., 26 ss.; E. Ceccherini, *Il ruolo dei giudici francofoni nella giurisprudenza della Corte suprema del Canada*, in *Ianus-Diritto e finanza. Rivista di studi giuridici*, n. 18, 2018, 41 ss.).

⁷² C. de Visscher, V. Laborderie, *Belgique: stop ou encore ? Entre fédéralisme, confédéralisme et séparatisme*, in *Politique étrangère*, n. 4, 2013, 23 ss.; M. Reuchamps, D. Caluwaerts,

4.1a. Lo status giuridico dello straniero immigrato in Belgio

Nel contesto fortemente destrutturato dell'ordinamento federale belga vanno lette le politiche di integrazione /assimilazione degli stranieri che vengono attratti nell'orbita linguistico-territoriale quale veicolo di garanzia dei diritti: considerato che il Belgio è sempre stato un paese di immigrazione prevalentemente economica che ha inizialmente previsto politiche di accoglienza veicolate attraverso il riconoscimento delle tutele derivanti dall'inserimento nel mondo del lavoro⁷³, esistono in Belgio oltre alle tre lingue ufficiali gruppi alloglotti praticanti lingue minoritarie che hanno influito sugli assetti politici del Belgio, come il vallone lingua storica praticata nelle regioni del sud, il piccardo riconosciuta lingua minoritaria nel 1990 o l'yiddish parlato dalla comunità ebraica ortodossa di Anversa⁷⁴.

I governi fiamminghi hanno previsto una formula di integrazione civica degli stranieri che intendono vivere nelle Fiandre e a Bruxelles basata su corsi di lingua olandese, su un'introduzione dei principi-base della società fiamminga e belga, sull'assistenza nella ricerca di un impiego o nella scelta degli studi e sulla formazione personale. Anche la comunità francofona, attraverso la stipula di convenzioni con i paesi d'origine degli immigrati propone corsi di lingua e di integrazione socioculturale.

Dopo la riforma del 1984, i percorsi di integrazione degli stranieri nella Comunità Fiamminga conservano un carattere più accentrato e riconoscono i particolarismi culturali attraverso il finanziamento delle organizzazioni di immigrati che promuovono le culture di origine, mentre analoghi percorsi nella Comunità Vallone vengono realizzati attraverso sovvenzioni ad associazioni che organizzano attività di inserimento sociale e culturale degli immigrati: il rispetto per la diversità culturale non ha, tuttavia, impedito che a partire dal 2003 i percorsi di integrazione degli immigrati residenti nelle Fiandre acquistassero carattere obbligatorio con riferimento all'apprendimento dell'olandese, a differenza degli immigrati residenti nella Comunità Vallone, dove i corsi di lingua francese conservano carattere facoltativo e i percorsi di integrazione non hanno carattere uniforme⁷⁵.

L'apprendimento della lingua territoriale rappresenta, comunque, il pilastro dell'integrazione e il viatico per l'acquisto della cittadinanza. Non va tralasciato, infatti, che nell'esperienza belga il requisito dell'integrazione linguistica ha fortemente condizionato l'acquisto della cittadinanza: il *Code*

Le fédéralisme belge creuse-t-il sa propre tombe ?, in *Outre-Terre*, n. 3, 2014, 45ss.; N. Dupont, *Il federalismo belga al bivio*, cit., 391-401; A. Mastromarino, *Evaporazione v. solidificazione: la sfida belga*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2016, 909 ss.; C. Beherendt, S. Vandesbosch, *Le réaménagement de la répartition des compétences dans le fédéralisme asymétrique belge*, in *Civitas Europa*, n. 1, 2017, 241 ss.; G. Delle Donne, *Il federalismo asimmetrico del Belgio di fronte alla crisi pandemica*, in *DPCE online*, numero speciale 2022, 353-356.

⁷³ M. Martiniello, A. Rea, *Une brève histoire de l'immigration en Belgique*, Bruxelles, 2012, 12Ss, 37ss. (consultabile in <http://germe.ulb.ac.be/uploads/pdf/infos20livres/BreveHistImmBelg2012.pdf>).

⁷⁴ L. Colella, *La diversità linguistica come "elemento strutturale" della forma di Stato multiculturale belga*, in *DPCE*, 2016, 1123.

⁷⁵ I. Adam, M. Martiniello, *Divergences et convergences des politiques d'intégration dans la Belgique multinationale. Le cas des parcours d'intégration pour les immigrés*, in *Revue Européenne des Migrations Internationales*, n. 2, 2013, 77-93;

de la nationalité del 1984 ha adottato un criterio opposto a quella dell'idoneità di tipo assimilazionista, ossia quello dell'integrazione sociale di potenziali cittadini belgi realizzata attraverso la manifestazione di voler intraprendere un percorso di inserimento sociale: la cittadinanza nelle intenzioni del governo belga⁷⁶ era dunque funzionale all'integrazione ma nella prassi giurisprudenziale la conoscenza di una delle tre lingue ufficiali era divenuta un elemento fondamentale per la concessione della cittadinanza, la cui mancanza avrebbe potuto integrare la prova dell'assenza della volontà di integrazione⁷⁷.

Con la modifica del *Code de la nationalité* del 1984 avvenuta con la legge del 1 marzo 2000 che semplificava la procedura di acquisto della cittadinanza con l'eliminazione del requisito della volontà di integrazione⁷⁸, il Belgio ha approvato una delle legislazioni nazionali più aperte in materia di acquisizione della cittadinanza e ciò è stato rilevante sotto il duplice profilo dell'elettorato attivo e passivo delle minoranze etniche, gruppi molto diffusi in Belgio in quanto paese tradizionale di immigrazione formati da immigrati europei o di paesi terzi che attraverso la forte partecipazione elettorale (c.d. *vote ethnique*⁷⁹) ottengono una rilevante partecipazione politica. La liberalizzazione dell'accesso della cittadinanza ha prodotto sul piano politico l'emersione di una nuova forza elettorale, quella delle minoranze etniche, concentrata nelle zone ad alto tasso di immigrazione.

Attualmente il codice, dopo la modifica del 2012, prevede due modi di acquisto della cittadinanza: l'acquisizione, dipendente da un fatto volontario, e l'attribuzione per filiazione, adozione o nascita sul territorio belga. In particolare, l'acquisizione si realizza attraverso la dichiarazione e la naturalizzazione: viene reintrodotta il requisito della verifica della volontarietà dell'integrazione per l'acquisto della cittadinanza attraverso la verifica della conoscenza di una delle tre lingue ufficiali al livello A2 del quadro comune europeo di riferimento, da provare attraverso certificazioni e diplomi ufficiali, insieme a condizioni di residenza e lavorative stabili negli ultimi cinque anni⁸⁰. Rispetto al 1984, nella novella del 2012 la conoscenza di una delle lingue nazionali diviene requisito per presentare la richiesta della concessione della cittadinanza: si ha così nuovamente un cambio di

⁷⁶ «Ce qui sera demandé aux étrangers n'est pas de devenir en tout semblables aux Belges. L'objectif, encore une fois, est de faire une société où la diversité est acceptée. Mais si cet objectif ne permet pas d'exiger des étrangers une totale assimilation ... ils doivent s'efforcer de s'intégrer progressivement dans la communauté» (*Projet de loi relatif à certains aspects de la condition des étrangers et instituant le Code de la nationalité belge*, in *Documents parlementaires, Chambre, session ordinaire 1983-1984*, n. 756/1, 17.10.1983, cit. in G. Milani, *Integrazione e cittadinanza negli Stati plurilingui: Belgio e Svizzera a confronto*, in *Percorsi Costituzionali*, 2014, 867, nota 14).

⁷⁷ G. Milani, *Integrazione e cittadinanza negli Stati plurilingui...*, cit. p. 867;

⁷⁸ B. Renauld, *La loi du 1 mars 2000 modifiant certaines dispositions relatives à la nationalité belge*, in *Revue belge de droit international*, 2000, 43.

⁷⁹ A. Rea, D. Jacobs, C. Teney, P. Delwit, *Des Minorités ethniques à Bruxelles*, in *Revue Française de science politique*, vol. 60, n. 4, 2010, 691ss.

⁸⁰ P. Wautelet, *La nationalité belge en 2014 – L'équilibre enfin trouvé?*, in *Droit de l'immigration et de la nationalité: fondamentaux et actualités*, disponibile su www.orbi.ulg.ac.be.

prospettiva, «*avant la réforme: présomption d'intégration; après la réforme: exigence détaillée de démonstration d'intégration*»⁸¹.

Indipendentemente dall'acquisto della cittadinanza, lo straniero regolare gode di un corpus di diritti che gli sono riconosciuti in virtù dell'art. 23 della Costituzione belga che ancora alla tutela della dignità umana il godimento delle libertà economiche, sociali, culturali e politiche, come il diritto di voto nelle consultazioni elettorali amministrative comunali, attribuito dal 2004 agli stranieri regolarmente residenti in Belgio da almeno 5 anni a condizione di essere iscritti nelle liste elettorali del comune di residenza e di impegnarsi a rispettare la Costituzione, le leggi del Belgio e la CEDU. Ciò è reso possibile dal taglio sostanzialmente universalistico che la Corte costituzionale belga riconosce ai diritti garantiti dall'art. 23 della Costituzione come condizione aperta a tutti di condurre una vita dignitosa: nello storico *arrêt* n. 133 del 2015 la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 57 *sexies* della legge programma del 2013 perché negava agli stranieri in possesso di un permesso di soggiorno per motivi umanitari il diritto al sostegno sociale.⁸²

4.1b. L'ingresso degli stranieri in Belgio

L'organizzazione territoriale sommariamente descritta delinea in Belgio una strutturazione della società secondo colonne parallele, lungo le quali è possibile individuare una stratificazione delle fratture che attraversano le società contemporanee: linguistiche, religiose, politiche, ecc.⁸³.

In questa complessa cornice culturale e sociale vanno inquadrare le strategie di integrazione degli immigrati, prestando attenzione a distinguere l'immigrato "economico" e l'immigrato "umanitario", che tendono a instaurare un rapporto duraturo con lo Stato di accoglienza, dall'immigrato "temporaneo" (si pensi all'immigrazione per motivi di studio).

Occorre precisare che le competenze in materia di politiche di immigrazione a partire dalla riforma federale dello Stato unitario belga - attuata in due momenti, nel 1993 e nel 2014 - sono ripartite nel seguente modo: a livello federale, per quanto concerne le modalità di ingresso sul

⁸¹ P. Wautelet, *Nationalité belge 2013 - (r)évolution?*, disponibile su www.orbi.ulg.ac.be.

⁸² V. Federico, «Come» integrare «chi» in uno stato federale complesso. *L'esperienza del Belgio*, in G. Cerrina Feroni, V. Federico (a cura di), *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, Napoli, 2018, 499 ss.

⁸³ Y. Mény, *Istituzioni e politica - Le democrazie...*, cit., Rimini, 1995, p. 42. Con lungimiranza Yves Mény già dalla metà degli anni novanta individua i caratteri tipizzanti della questione belga che si riversano sulla strutturazione del dato politico-costituzionale: «Talvolta all'interno di un certo gruppo i cleavages si sovrappongono, rafforzando la sua originalità e specificità rispetto agli altri gruppi: quando un gruppo linguistico minoritario si trova concentrato su una parte determinata del territorio, pratica una stessa religione, appartiene ad una stessa classe sociale (contadina, per esempio) e si identifica con un partito politico che lo rappresenta, tutti gli ingredienti del confronto si trovano riuniti. Il prototipo di questa situazione è il Belgio, in cui i fiamminghi sono concentrati su metà del territorio, cattolici e orientati a destra, mentre i valloni sono francofoni, più laici e orientati a sinistra. Se si aggiunge che per un lungo periodo di tempo la ricchezza ed il potere sono stati concentrati nelle mani di un'élite francofona, si comprende perché la crisi belga sia stata, ed ancora sia, così difficile da risolvere».

territorio, i diritti degli stranieri e l'acquisizione della cittadinanza; a livello regionale, per quanto concerne le politiche del lavoro; a livello comunitario, per quanto concerne le misure di accoglienza e di integrazione sociale⁸⁴. La complessità prima evidenziata si manifesta altresì nel differente approccio che le due Regioni maggiori, le Fiandre e la Vallonia, riservano alle politiche di integrazione: la prima tende a uniformarsi al modello olandese della cd. "pillarizzazione" ossia la promozione della costituzione di associazioni di stranieri che si facciano portavoce di una specifica identità culturale cui lo Stato riserva misure di protezione, la seconda si ispira al modello francese dell'integrazione socioeconomica individuale. In entrambe le aree territoriali si sono registrate più fasi di immigrazione, sebbene variamente distribuite con una percentuale di presenze maggiore a Bruxelles e minore nelle Fiandre: fino agli inizi degli anni settanta, il Belgio ha visto un imponente ingresso di immigrati di varia origine (in principio francese, polacca, italiana e successivamente anche dal nord Africa, in particolare dal Marocco, e dalla Turchia, dalla Grecia e dalla Spagna) in cerca di lavoro e che, dunque, rispondevano alle esigenze di un'economia industriale in forte espansione.

A seguito della crisi economica degli anni Settanta, nel 1974 il Governo belga adotta tre misure importanti: in primo luogo sospende ufficialmente l'ingresso di nuovi lavoratori stranieri; in secondo luogo, adotta misure per il controllo degli ingressi irregolari; in terzo luogo, avvia un processo di regolarizzazione di lavoratori immigrati clandestini.

La dottrina "immigrazione-zero" ha caratterizzato dagli anni settanta al nuovo millennio i dibattiti sulle politiche migratorie belghe e, ciononostante, in questo periodo l'immigrazione in Belgio continua secondo differenti canali legali di ammissione: in primo luogo, i flussi di ingresso dei cittadini europei è facilitata e promossa dai governi dei paesi membri; il secondo canale di ingresso è costituito dai ricongiungimenti familiari, cui hanno diritto i lavoratori stranieri regolarmente residenti; in terzo luogo, i permessi temporanei a studenti stranieri, alcuni rilasciati anche con sussidio economico; in quarto luogo, le richieste di asilo costituiscono un rilevante canale di ingresso soprattutto a seguito delle riforme che hanno interessato le procedure di concessione dell'asilo dal 1987 al 2000⁸⁵, influenzate dai vincoli comunitari e dai dibattiti europei sullo statuto dei richiedenti asilo e dei rifugiati, e la recente emergenza umanitaria ha riportato alla ribalta la problematica dei controlli dei flussi di migranti, essendo il Belgio un paese di transito verso il Regno Unito e i Paesi Nordici. Infine, dopo la chiusura degli anni Settanta, si è realizzata un'immigrazione di lavoratori altamente specializzati che hanno diritto a un titolo di soggiorno indeterminato, nel caso in cui risiedano e siano impiegati da almeno cinque anni, o a un titolo di soggiorno della durata di un anno rinnovabile, nel caso in cui non ricorrano le precedenti condizioni ma in presenza di un impiego stabile. Questo indirizzerebbe alla conclusione che in Belgio non si sia mai realizzata una

⁸⁴ V. Federico, «Come» integrare «chi» in uno stato federale complesso, in G. Cerrina Feroni, V. Federico (a cura di), *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione...*, cit., 502 ss.

⁸⁵ M. Martiniello, *Belgium's Immigration Policy*, in *IMR*, vol. 37, 2003, 225-229.

realistica pianificazione dell'immigrazione privilegiando politiche protezionistiche⁸⁶.

D'altra parte, si discute se sia possibile parlare di un modello belga di integrazione o se non siano identificabili due modelli di integrazione, uno fiammingo ispirato al multiculturalismo olandese e l'altro vallone di matrice francese, che seguono il processo di disaggregazione dello Stato in senso federale e la conseguente riallocazione delle competenze in materia di immigrazione che vede la triangolazione tra Stato federale, competente in materia di ingresso e soggiorno degli stranieri e di accesso alla cittadinanza, Regioni, competenti in materia inserimento degli stranieri nel mercato del lavoro, e Comunità, competenti per le politiche di accoglienza e integrazione sociale⁸⁷.

4.2 Il multilinguismo federativo come neutralizzatore delle spinte secessioniste

Non va trascurato che il federalismo belga è stato attuato per contenere e limitare le tentazioni separatiste di alcune forze politiche. Questo è il minimo comune denominatore che accomuna le esperienze federative che si caratterizzano per la funzione istituzionale assunta dai gruppi etnolinguistici, a prescindere dal processo di formazione degli Stati membri (per aggregazione o disaggregazione) e dai contesti storici di riferimento (si pensi delle esperienze di transizione costituzionale balcanica o africana). Altre esperienze costituzionali, in passato ma anche al presente, hanno fatto leva sull'istituzionalizzazione del multiculturalismo come catalizzatore delle istanze identitarie, dando luogo a nozioni di cittadinanza flessibili.

Un esempio storico rilevante è dato dal Regno dei Serbo-Croati e degli Sloveni e dalla ex federazione jugoslava che si basavano su una concezione dello Stato in cui si sfumavano diverse declinazioni del principio nazionale.

Nel primo esempio, accanto ai popoli costituenti (Serbi, Croati e Sloveni), legalmente titolari di diritti civili e politici, tra i quali i Serbi hanno conquistato un ruolo di supremazia, vi erano altri gruppi etnici (Musulmani, Macedoni, Montenegrini) che, in assenza di provvedimenti legislativi che li riconoscessero ufficialmente, erano soggetti a discriminazione politica, compreso il diritto di usare la propria lingua, perché senza garanzie⁸⁸. La federazione jugoslava, in piena conformità con gli obiettivi delle Costituzioni del periodo socialista tendenti alla composizione del conflitto etnico mediante la decomposizione del territorio ed il principio nazionale, fece corrispondere ad ogni territorio una "nazione etnica" (i narodi), mentre il termine "nazionalità" (narodnosti) indicava quei gruppi etnici che erano minoranza nelle Repubbliche, ma maggioranza in uno stato vicino (ad esempio, gli albanesi del Kosovo e della Macedonia occidentale) (cd. formula di Tito). A parte, c'erano le etnie transnazionali, difficili da identificare

⁸⁶ SOM Working Paper, Legal Policy Situation of Immigrants: Belgium, paper 2012/04, disponibile su www.ssrn.com/abstract=2026859.

⁸⁷ V. Federico, «Come» integrare «chi» in uno stato federale complesso, in G. Cerrina Feroni, V. Federico (a cura di), *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione...*, cit., 504 ss.

⁸⁸ J. Woelk, *Identity-Diversity and the Territorial Dimension in the Western Balkans*, in *L'Europe en Formation*, n. 2, 2012, 190 ss.

perché sparse nel territorio della federazione⁸⁹. Il diverso livello dello status delle componenti etniche ha evidenziato la debolezza strutturale delle soluzioni costituzionali adottate, considerata la discrepanza tra quanto detto il testo costituzionale in termini di uguaglianza tra nazioni e gruppi minoritari e l'effetto dell'esistenza in queste condizioni geopolitiche contesti delle cosiddette “Nazioni Dominanti” negli Stati a base multinazionale. Non si può interpretare il complesso processo della transizione balcanica senza un costante riferimento alle vicende storiche e agli aggiustamenti politico-territoriali che hanno accompagnato la storia costituzionale della metamorfosi costituzionale nei Balcani occidentali: i soli dati costituzionali si dimostrerebbero insufficienti a fornire una comprensione complessiva della il fenomeno balcanico.

Questo perché tutte le costituzioni prodotte dal processo di transizione, e non solo quelle approvate nei primi anni '90, ma anche quelle attualmente in vigore, contengono formule istituzionali avanzate:

1) rispetto al principio della rappresentatività democratica;
2) in merito alle misure a tutela delle minoranze, che in alcuni casi sono esplicitamente richiamate nel preambolo delle Costituzioni come elemento costitutivo dello Stato (nel preambolo della Costituzione della Croazia, 1991) o come richiamo generale del valore fondamentale del multiculturalismo (preambolo alla Costituzione del Montenegro del 2006);

3) in merito al riferimento delle Costituzioni all'idea liberale di Stato-nazione (come, ad esempio, alla Costituzione della Serbia del 2006, il cui preambolo richiama l'originalità del popolo serbo facendo riferimento ad un concetto di nazione-etnia basata su fattori oggettivi)⁹⁰.

In un altro contesto (lontano per storia, politica e sviluppo istituzionale), quello dell'Africa subsahariana, il federalismo trova terreno fecondo in quei paesi nei quali i gruppi etnici premevano per un riconoscimento di uno statuto post-coloniale, attraverso la previsione di formule organizzative in grado di tenere insieme il pluralismo etnico al fine

⁸⁹ M. Dicosola, *Stati, Nazioni e Minoranze. La Jugoslavia tra revival etnico e condizionalità*, Milano, 2010, 139 ss.

⁹⁰ R. Toniatti, *La transizione nei Balcani occidentali e il paradigma costituzionale europeo: il pluralismo delle fonti e delle identità*, in L. Montanari, R. Toniatti, J. Woelk (a cura di), *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani: diritti e garanzie*, Trento, , 2010, 367ss.; M. Dicosola, *Stati, Nazioni e Minoranze*, cit., pp. 148-149). In questo contesto, emblematici sono i risultati delle prime elezioni democratiche in Jugoslavia del 1990, tenutesi dopo la Seconda guerra mondiale, che videro l'affermarsi in ognuna delle Repubbliche Federate di partiti fortemente nazionalisti e che segnarono il primo passo verso la guerra civile che sarebbe stato lì prima di un anno, facendo dei Balcani la polveriera d'Europa. Nonostante i partiti nazionalisti si dichiarino democratici e promettano di trattare con le minoranze, in ogni repubblica il gruppo etnico dominante sarà riconosciuto come stato-nazione. La soluzione adottata, ovvero la creazione di un assetto costituzionale e giuridico che favorisca i membri di un gruppo etnico chiamandolo "nazione" a discapito degli altri residenti dello stesso stato, è condannata in partenza (cosiddetto « nazionalismo costituzionale », in R. M. Hayden, *Constitutional Nationalism in the Formerly Yugoslav Republics*, in *Slavic Review*, 1992, pp. 654-655).

di edificare una mitologica nazione che riuscisse a rendere omogenea una realtà composita⁹¹.

Sia la Nigeria che l'Etiopia, Stati multinazionali nei quali i rapporti tra i diversi gruppi tribali (spesso in conflitto religioso come accade in Nigeria, dove il conflitto tra cattolici e musulmani si è progressivamente aggravato a seguito dell'espansione dell'applicazione della *shari'a* anche attraverso l'istituzione negli Stati a maggioranza musulmana dei tribunali religiosi in violazione della libertà di culto prevista dalla Costituzione) sono sfociati in formule istituzionali di federalismo etnico basata su soluzioni di autonomia territoriale, hanno vissuto una fase di transizione scaturita da governi militari.

In Nigeria, la Costituzione del 1999, o costituzione della IV Repubblica nigeriana, istituisce un regime federale basato sulla separazione dei poteri e su un Capo dello Stato eletto a suffragio universale diretto ricalcato sul modello statunitense e adotta un sistema linguistico di tipo misto, stabilendo che le lingue ufficiali dell'Assemblea nazionale federale sono l'inglese e gli idiomi haoussa, igbo e yoruba (art. 55 Cost. Nigeria) e prevedendo l'inglese come lingua ufficiale dei legislativi degli Stati membri, pur essendo possibile che il Parlamento con una risoluzione autorizzi l'uso di una o più lingue locali per gli atti legislativi (art. 97 Cost. Nigeria). L'originalità della costruzione costituzionale della Nigeria risiede nel tipo di federalismo che è stato progressivamente edificato sotto l'impulso dei regimi militari: nel 1954 la Nigeria era divisa in tre stati membri corrispondenti alle tre nazionalità del paese (haoussa, igbo e yoruba). A questa coerenza originaria è seguita la frammentazione della Nigeria passando dai tre Stati ai trentasei Stati e un territorio nel 1998, con un tessuto di amministrazioni locali che ammonta a diverse centinaia (774) al fine di soddisfare gli interessi delle classi dirigenti locali di prendere parte alla ripartizione del bilancio nazionale, che rimane comunque fortemente centralizzato (più del 50% di risorse restano al livello di amministrazione centrale) e basato sullo sfruttamento dei giacimenti petroliferi⁹².

Inutile sottolineare come un simile contesto non offra un *humus* fecondo per far crescere il germe della democrazia, come dimostrano le violenze perpetrate a danno dei cittadini nigeriani in occasione delle tre tornate elettorali che si sono svolte nel 2003, 2007 e 2011 al fine di influenzare il voto e contrastare il movimento di opposizione al governo in carica⁹³. Anche le recenti elezioni di Bola Ahmed Tinubu, leader del partito All Progressive Congress-APC, come quinto Presidente della Nigeria, avvenute il 1° marzo 2023, si sono svolte in un clima di forte sospetto di brogli elettorali denunciato dai candidati sconfitti, che hanno manifestato l'intenzione di ricorrere per l'annullamento delle elezioni soprattutto in

⁹¹ Y. Tesfaye Fessha, *Federalism, Territorial Atonomy and the Management of Ethnic Diversity in Africa: Reading the Balance Sheet*, in *L'Europe en Formation*, n. 1, 2012, 266 ss.

⁹² C. Engelsen, *Système insitutionnel et exercice du pouvoir au Nigeria*, in *Afrique contemporaine*, n. 3, 2011, 136-139.

⁹³ I. Olawale Albert, *Violences électorales au cours de la IVe République nigériane*, in *Afrique contemporaine*, n. 3, 2011, 105 ss.; G. Chouin, *Paradoxes des élections générales 2011 au Nigeria. Démocratie affirmée, violences exacerbées. Introduction thématique*, in *Afrique contemporaine*, n. 3, 2011, 61 ss.

relazione alla procedura poco trasparente dello spoglio del voto elettronico, impiegato per la prima volta in questa tornata elettorale, mostrandosi così tutta la fragilità politica del sistema istituzionale del Gigante africano.

Il federalismo nigeriano, che affonda le sue radici nel periodo coloniale quando, pur in assenza di strutture federali, sul territorio erano presenti Stati sovrani ed entità autonome, come regni, imperi ed emirati caratterizzati da differenti gruppi etnici, avrebbe dovuto contribuire a creare l'identità nazionale della Nigeria, nella quale i cittadini nigeriani avrebbero dovuto riconoscersi prima ancora di identificarsi nei gruppi etnici di appartenenza. In realtà la dimensione economica (indotta dall'esigenza di condividere le risorse nazionali tra tutte le unità federate) ha prevalso su quella politica di promozione dell'unità nazionale e di superamento delle conflittualità interetniche⁹⁴.

Anche la Costituzione dell'Etiopia del 1995 ha adottato un sistema di multilinguismo, ma graduato dalla posizione di preminenza attribuita alla lingua amarica, prevedendo nell'articolo 5 che tutte le lingue indigene godano di uguale riconoscimento sebbene l'amarico sia la lingua ufficiale a livello federale, con la possibilità per gli Stati membri di stabilire per legge la lingua da utilizzare nei rispettivi territori⁹⁵.

Anche la Costituzione etiopica del 1995 organizza la federazione secondo un principio di omogeneità etnica delle regioni autonome basato sulla lingua prevalente: i contorni delle regioni etno-federali sono stati ritagliati sulla base di questo criterio prevalente, incrociato con la religione, e per questa ragione, nell'ambito della normalizzazione delle identità etniche sotto forma di entità politica, prima della ratifica della Costituzione federale, è stato deciso nell'ottobre 1994 un censimento demografico e sociologico della popolazione etiopica condotto dall'Istituto nazionale di Statistiche.

Attualmente la Mappa dell'Etiopia federale presenta undici regioni monoetniche, comprese tre città miste (Addis Abeba, Diré Daoua e Harar). Tra queste regioni, l'Etiopia meridionale è una federazione nella Federazione etiopica perché riunisce una sessantina di etnie: in questa area del paese si sono succedute tre fasi politiche caratterizzate ciascuna da un diverso modo di "funzionalizzare" il concetto di etnia a esigenze di carattere politico e amministrativo da parte del governo centrale. La prima fase corrisponde al governo di transizione (1991-1995) ed è stata orientata in favore di un'amministrazione autonoma di ciascun gruppo etnico; la seconda fase, che si è avviata con l'approvazione della Costituzione del 1995, è stata marcata dal tentativo di favorire l'amministrazione locale strutturando i territori sui gruppi etnici stanziali e creando corrispondenti unità amministrative, con la conseguenza di esasperare la frammentazione della già fragile società civile etiopica; infine, la terza fase, a partire dal 2002 è stata caratterizzata da forte spinte di separatismo etnico che trovano espressione in movimenti politici (come il Fronte Democratico Rivoluzionario del Popolo Etiopico-FRDPE) che si sono ispirati al principio di autodeterminazione dei popoli, sancito dall'art.

⁹⁴ O. Abegunde, *Varianti e difficoltà del federalismo in Nigeria*, in *Il federalista. Rivista di politica*, n. 1, 2013, 54 ss.

⁹⁵ M. Mazza, *La tutela delle minoranze etniche nelle esperienze federali dell'Africa Subsahariana*, in *Nomos*, n. 3/2008, 178,185.

39 della Costituzione etiopese⁹⁶, del quale hanno assorbito tutte le contraddizioni⁹⁷. Il criterio distintivo del gruppo etnico è apparentemente esaustivo ma in realtà molto flessibile, perché il grado di riconoscimento dell'etnia dipende dalle rivendicazioni fatte in loro nome dai partiti etno-regionali nelle istituzioni della Repubblica Federale⁹⁸.

L'istituzione del federalismo in Etiopia si pone, pertanto, in linea con le forme di governo a forte decentramento scaturite dai processi di decolonizzazione e ripropone la questione della mobilitazione identitaria, avanzata negli anni Settanta dai movimenti radicali etnonazionalisti (il Fronte di Liberazione del popolo eritreo-FLPE; il Fronte di Liberazione del Popolo del Tigri-FLPT; il Fronte di Liberazione oromo-FLO) e dell'edificazione dello Stato su basi etniche⁹⁹.

Il recente inasprimento della guerra civile nel territorio del Tigri conferma la fragilità politica di un federalismo etnico più proclamato che voluto: essa trae origine dalla crisi politica apertasi nel 2014 con le manifestazioni conosciute come le *Oromo Protests*, represses con violenza e legate alla disputa politica sulla forma di Stato e sulla politicizzazione dell'etnicità: da un lato il Tigray People's Liberation Front -TPLF, à l'Oromo Liberation Army -OLA e i loro alleati sono i fautori di un riconoscimento del ruolo politico dell'etnia nell'ambito del sistema federale, mentre Abiy Ahmed, primo ministro in carica, i nazionalisti Amhara (o "pan-etiopti") e i loro alleati negano un significato politico alle differenze etniche, indipendentemente dal fatto che sostengano o meno la conservazione di un sistema federale¹⁰⁰. Al di là delle forme costituzionali, il conflitto riguarda anche l'affermazione delle nuove élites politiche, che dopo le elezioni del 21 giugno 2021 fanno ormai capo al partito del primo ministro (Partito della prosperità-PP), fondato da Abiy Ahmed nel dicembre 2019¹⁰¹.

Le recenti vicende politiche etiopi mostrano che in contesti politici strutturati su profonde fratture culturali che trovano sbocco in un multipartitismo fondato su partiti etnici, la soluzione federalista strutturata su un'Unione di "nazioni, nazionalità e popoli", rischia di amplificare sul piano politico quelle contraddizioni che cerca di neutralizzare sul piano istituzionale, mettendo in discussione la sopravvivenza della medesima federazione, considerata la clausola di autodeterminazione delle Regioni con referendum popolare che fu alla base della secessione eritrea del 1991 e che

⁹⁶ Costituzione dell'Etiopia del 1995, art. 39, comma 1: "Every Nation, Nationality and People in Ethiopia has an unconditional right to self-determination, including the right to secession" (reperibile in: https://www.constituteproject.org/constitution/Ethiopia_1994.pdf?lang=en)

⁹⁷ S. Vaughan, *Identité ethnique et fédéralisme en Éthiopie du Sud*, in *Politique africaine*, n. 99, 2005, 22-42.

⁹⁸ E. Ficquet, *Fonder un régime sur le recensement ethnique: le Fédéralisme éthiopien*, in *Critique Internationale*, vol. 48, n. 1, 2009, 37ss.

⁹⁹ C. Barnes, T. Osmond, *L'après-État-nation et Éthiopie. Changement de forme plus que d'habitudes?*, in *Politique Africaine*, n. 3, 2005, 7 ss.

¹⁰⁰ M. Labzaé, S. Planel, *La République fédérale démocratique en marche: crise politique, état de grâce et avancée néolibérale en Éthiopie*, in *Politique africaine*, n. 2, 2018, 161-178.

¹⁰¹ M. Labzaé, S. Planel, *La République fédérale démocratique en guerre. Mobilisations nationalistes, ordre martial et nouveaux partisans en Éthiopie*, in *Politique africaine*, n. 4, 2021, 141-164.

la Costituzione del 1995 ha accolto come clausola di salvaguardia del principio di autonomia etnica.

5. Conclusioni

Il caso del Belgio e anche quelli, forse meno noti della Nigeria e dell’Etiopia, pur tenendo ben presente la lontananza dei contesti geo-politici, sociali ed economici, evidenziano la non neutralità dell’humus culturale nel quale le modalità di interrelazione tra soggetti, territorio e istituzioni andranno ad operare. E non a caso, i contesti di multiculturalità sono osservati come occasione per un ripensamento della nozione di cittadinanza, che passa da una relazione statica del soggetto con il territorio a una relazione dinamica di appartenenza che risponda alle sollecitazioni che provengono dai molteplici fenomeni analizzati: dall’appartenenza a una comunità sociale intesa come inclusione e integrazione di soggetti che pur non essendo cittadini in senso giuridico-formale partecipino alla vita sociale dando il proprio contributo al vivere comune, al riconoscimento ai gruppi culturali di un ruolo costituzionale che si estrinseca nei diritti rappresentativi e linguistici (come si evince dagli esempi di ordinamenti organizzati secondo formule di etno-federalismo).

I processi di integrazione nelle società complesse hanno radici lontane. Nell’antica Roma si registra un’integrazione di fatto attraverso la concessione della cittadinanza per inglobare i notabili delle comunità locali nel tessuto culturale dell’Urbe, sebbene nel contesto romano la cittadinanza non si sia mai identificata con l’appartenenza a una comunità nazionale omogenea. Le esperienze del mondo antico si misuravano infatti con realtà sociali prive del rapporto con il territorio tipico del moderno concetto di cittadinanza¹⁰², che troveremo quasi due millenni dopo in Francia nel processo rivoluzionario di identificazione tra l’appartenenza politica (*rectius*: la cittadinanza) e l’identità nazionale, da cui deriverà una sorta di monolinguisma militante¹⁰³ come semplificazione e *reconductio ad unum* del policentrismo feudale¹⁰⁴.

Indubbiamente, la lente storica aiuta a comprendere meglio fenomeni del presente e i modelli di integrazione possono leggersi attraverso due direttrici, quella coloniale e quella della decolonizzazione.

La direttrice coloniale produce due approcci tra loro antitetici, quello assimilazionista francese¹⁰⁵ che dall’epoca imperiale persegue l’obiettivo dell’uniformazione giuridica delle colonie, dell’omologazione linguistica e

¹⁰² V. Marotta, *Inclusione o esclusione? La Constitutio Antoniniana e i limiti del cosmopolitismo universale romano*, in G. Cerrina Feroni, V. Federico (a cura di), *Strumenti, percorsi e strategie dell’integrazione...*, cit., 133.

¹⁰³ V. Pepe, *Lingua e diritto in Francia*, in *DPCE*, n. 4, 2016, 965 ss.

¹⁰⁴ D. Amirante, *La questione linguistica nello Stato multicultural: profili comparati*, in *DPCE*, n. 4, 2016, 925.

¹⁰⁵ E. Grosso, *Dall’assimilazione desiderata all’identità rivendicata. Ascesa e crisi del modello francese di integrazione di fronte all’inedita sfida del multiculturalismo*, in G. Cerrina Feroni, V. Federico (a cura di), *Strumenti, percorsi e strategie dell’integrazione...*, cit., 297 ss.

della centralizzazione amministrativa, e quello multiculturale britannico¹⁰⁶ che attraverso la via del decentramento persegue l'obiettivo del riconoscimento alle colonie di forme differenziate di autogoverno e forme di autonomia delle comunità di immigrati (sino a istituire forme di giustizia parallela come le corti islamiche), sebbene sovente il prodotto di tali politiche di tolleranza siano forme di segregazione "in parallelo" che hanno imposto un cambiamento di rotta negli ultimi decenni (si pensi al caso drammatico delle mutilazioni genitali femminili, tollerate sino a quando, nel 1985, il *Prohibition of Female Circumcision Act* ha vietato tali pratiche, la cui pena viene inasprita con il *Female Genital Mutilation Act 2003*).

La direttrice della decolonizzazione si può a sua volta articolare in due modelli, quello dell'immigrazione temporanea, che ha alimentato fino agli anni settanta i flussi migratori di manodopera verso i paesi industrializzati del vecchio continente, e quello dell'immigrazione di lunga durata o stanziale, prevalentemente frutto delle ondate migratorie umanitarie degli anni novanta verso i paesi dell'Europa occidentale, accompagnate dal fenomeno della radicalizzazione islamica e che hanno indotto un diffuso senso di insofferenza delle popolazioni autoctone.

Tra queste due direttrici si colloca quella del modello geneticamente multiculturale, che include quelle esperienze che sono state fondate da processi migratori, come il Canada e gli Stati Uniti, non a caso Stati federali.

Tuttavia, mentre l'origine del modello multiculturale è ascrivibile all'esperienza costituzionale canadese improntata ab origine al pluralismo linguistico e giuridico tale da assicurare la convivenza tra comunità anglofona, comunità francofona, aborigeni e nuovi immigrati grazie all'implementazione delle politiche multiculturali attraverso l'introduzione della sec. 27 della Carta dei diritti e delle libertà del 1982 e del *Multiculturalism Act* del 1988 (i cc.dd. 4 pilastri del multiculturalismo canadese: conservare l'identità culturale dei gruppi; favorire la partecipazione dei gruppi etnici alla società canadese; promuovere l'unità nazionale attraverso scambi tra le comunità e favorire l'apprendimento di una delle due lingue ufficiali da parte degli immigrati)¹⁰⁷, gli Stati Uniti, pur essendo un ordinamento fondato sulla convivenza di gruppi culturalmente disomogenei, non hanno praticato politiche di riconoscimento delle lingue e culture preesistenti, preferendo processi di uniformazione linguistica, culturale e sociale e scontrandosi tuttavia con il diverso trattamento riservato ad alcune minoranze come quelle africana¹⁰⁸.

Al di là dei modelli assimilazionista, multiculturalista o interculturalista, ai quali le varie esperienze costituzionali mostrano di aderire attraverso la conformazione ad essi del proprio ordinamento

¹⁰⁶ C. Martinelli, *Il modello multiculturale britannico, tra radici storiche e criticità sopravvenute*, in G. Cerrina Feroni, V. Federico (a cura di), *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione...*, cit., 316 ss.; G.G. Carboni, *Il regionalismo identitario. Recenti tendenze dello Stato regionale in Spagna, Italia e Regno Unito*, Milano, 2019, 23 ss.; 62 ss.; 158 ss.

¹⁰⁷ E. Ceccherini, *Cittadinanza, immigrazione e integrazione: l'approccio multiculturale canadese in bilico*, in G. Cerrina Feroni, V. Federico (a cura di), *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione...*, cit., 355 ss.

¹⁰⁸ E. Mostacci, *La modernizzazione incompiuta. L'integrazione della minoranza afroamericana nel contesto statunitense*, in G. Cerrina Feroni, V. Federico (a cura di), *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione...*, cit., 267.

giuridico, la realtà complessa in cui viviamo ci dimostra che il concetto di cittadinanza sfugge ormai alle classificazioni tradizionali per assumere accezioni il più possibile comprensive della dimensione inclusiva e partecipativa degli individui alla vita pubblica: i nuovi significati della cittadinanza cercano di rispondere alle dinamiche dei fenomeni sociali, economici e culturali, quali i processi migratori e le spinte della globalizzazione e delle nuove dinamiche di comunicazione, che travalicano la mera appartenenza giuridica a uno Stato-Nazione ed estendono il concetto di cittadinanza sino a ricomprendervi i diritti universali dell'uomo. E così, di fronte al costante divenire della società civile, emergono nuove conformazioni della cittadinanza: espressioni quali cittadinanza attiva, sociale, plurale, differenziata, flessibile, democratica, altro non sono che tentativi di risposte alle sfide culturali prima evidenziate.

Risulta palese che le difficoltà più evidenti sono date dalla tensione esistente tra le richieste sempre più pressanti di naturalizzazione da parte di stranieri residenti in uno Stato e il diritto di quello Stato a controllare le proprie frontiere e a stabilire le regole di ingresso degli stranieri sul proprio territorio: questa tensione è destinata a rimanere irriducibile se accanto alle rivendicazioni di sovranità non vengano considerati anche i diritti inviolabili dell'uomo, che in quanto tali trascendono la condizione "nazionale" di cittadino, e se, a fronte dell'approccio istituzionale che poggia su concezioni rigorose della cittadinanza, non si accolga un approccio aperto e universalistico, che guardi alle persone e non alle culture di cui esse sono portatrici come a blocchi monolitici ed estranei l'un l'altro.

In altre parole, l'identità culturale non deve divenire una gabbia, ideologizzata e conseguentemente esposta a processi di radicalizzazione, ma deve costituire un elemento che permea le strutture culturali dello Stato di accoglienza: occorre dotarsi di una cassetta degli attrezzi duttile e pluralistica in grado di «far apparire ragionevole ogni soluzione scelta», sostanzialmente spostando l'asse del conflitto dal livello generale delle regole al livello specifico delle strategie producendo soluzioni anziché divieti, ossia de-radicalizzandoli¹⁰⁹.

Si pensi all'emersione in Europa (es. Belgio), in America latina (es. Messico) e in Asia (es. India) di forme di cittadinanza dinamica che consentono ai non cittadini di partecipare alle elezioni locali o di godere di alcuni diritti sociali come espressione di status di cittadinanza transnazionale; oppure alle prassi che rendono di fatto tollerata sul piano sociale la poligamia, sebbene essa configuri giuridicamente un reato, perché, consentendo al genitore di entrare e permanere in Italia anche se l'altro genitore è sposato con altra persona, di fatto garantisce il diritto del minore di vivere con entrambi i genitori.

Le culture sono pertanto naturalmente permeabili e cambiano impercettibilmente ma incessantemente attraverso le interazioni tra i loro membri, favorendo quel processo di ibridazione culturale che consente il superamento della "reificazione delle culture", quella trappola dell'identità culturale, che produce il conflitto perenne tra una maggioranza radicalizzata

¹⁰⁹ E. Santoro, *La trappola dell'identità culturale: dal multiculturalismo alla radicalizzazione*, G. Cerrina Feroni, V. Federico (a cura di), *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione...*, cit., 106-107.

e la chiusura degli immigrati nelle loro tradizioni culturali, anche se esse sono ormai superate nei paesi di origine.

Il Vecchio Continente mostra ancora una certa riluttanza ad accettare il multiculturalismo come elemento costitutivo “naturale” delle democrazie pluraliste essendo stretto nella contraddizione tra la formula della promozione delle identità culturali e la rinascita dei movimenti secessionisti che fondano sul trinomio Stato-territorio-lingua le loro rivendicazioni politiche, legate ad un concetto di nazione ancorato alla «pesante eredità del nazionalismo e dell’etnocentrismo su cui i moderni Stati-nazione (e non solo i totalitarismi) hanno fondato la loro legittimazione»¹¹⁰.

Per accettare consapevolmente il paradigma della multiculturalità occorre accogliere il pieno riconoscimento del pluralismo ideologico-culturale con l’inclusione dei diritti culturali tra i diritti umani quali elementi costitutivi ab origine della forma di stato¹¹¹.

Le nuove dimensioni della cittadinanza dovrebbero prescindere dagli steccati posti dalla cultura dominante e connettersi con la garanzia dei diritti culturali “in quanto” diritti umani, la quale è per sua natura a-territoriale e transnazionale: alla base di questo fenomeno si colloca un processo politico di educazione alla cittadinanza dinamica, ossia aperta e duttile e in grado di cogliere l’essenza del rispetto della vita umana come fine imprescindibile di ogni società democratica¹¹². La risposta alle esigenze del multiculturalismo resta affidata, pertanto, alla costante sinergia che deve mettere a sistema formule dinamiche di organizzazione territoriale, politiche di riconoscimento della diversità e protezione dei diritti umani.

Prof.ssa Marina Calamo Specchia
Ordinario di Diritto pubblico comparato
Dipartimento di Giurisprudenza
Università degli Studi di Bari Aldo Moro
Piazza Cesare Battisti, 1 - 70121 Bari
Email: marina.calamospecchia@uniba.it

¹¹⁰ P. Carrozza, *Nazione*, in *Dig. Disc pubbl.*, vol. X, Torino, 1995, 130.

¹¹¹ H.P. Glenn, *The Cosmopolitan State*, Oxford, 2013, 17 ss.

¹¹² Come ci ricorda Bobbio, «Diritti dell’uomo, democrazia e pace sono tre momenti necessari dello stesso movimento storico: senza diritti non c’è democrazia; senza democrazia non ci sono le condizioni minime per la soluzione pacifica dei conflitti» (N. Bobbio, *L’età dei diritti*, Torino, 1990, 7).