

Relazione presentata al Colloquio biennale dei giovani comparatisti dell'Associazione italiana di Diritto comparato, *Privato, pubblico, globale nelle prospettive del diritto comparato*, Catania Enna, 28-29 maggio 2010.

(in corso di pubblicazione in *Diritto pubblico comparato e europeo*, n. 3, 2010)

oooooooooooo

*In memoria del Professor Giorgio Lombardi,
con stima, con ammirazione, con affetto*

IL DIRITTO COMPARATO ALLE PRESE CON IL MULTICULTURALISMO: UNA SFIDA APERTA

Il federalismo disaggregativo nella teoria dei tipi di Stato

Sommario: 1. – La prospettiva multiculturalale nel diritto pubblico. 2. – La natura politica delle rivendicazioni nello Stato multinazionale. 3. – Il posto del diritto costituzionale. 4. – Politiche di integrazione e governo delle differenze. 5. – Autonomia politica vs secessione. 6. – Territorio e organizzazione politica dello Stato. 6. – Il rinnovato valore euristico della teoria dei tipi di Stato. 7. – Il federalismo disaggregativo: un tipo di Stato a se stante. 8. – Stato multinazionale, conflitto etno-nazionalista e federalismo disaggregativo.

1. – Il diritto pubblico, al pari di ogni altro settore delle scienze sociali, non ha potuto esimersi dal prendere in considerazione le sfide che il poliedrico fenomeno genericamente conosciuto come “multiculturalismo” ha lanciato alla società contemporanea¹.

¹ Non è questa la sede per poter affrontare in maniera approfondita il tema del multiculturalismo. D'altra parte occorre precisare che di fronte alla vocazione onnicomprensiva del termine, il tentativo di operare una certa pulizia semantica appare apprezzabile, soprattutto laddove si tenga conto che in molti casi la natura multidisciplinare dell' "enigma multiculturalale" (cfr. G. Baumann, *L'enigma multiculturalale. Stati, etnie, religioni*, (1999), trad. it., Bologna, il Mulino, 2003) ha contribuito non tanto ad un approfondimento a tutto tondo del tema di indagine, quanto ad una sovrapposizione infruttuosa dei piani e dei metodi, conducendo ad un progressivo appiattimento del dibattito. Condivisibile, dunque, la scelta di assumere una definizione il più generale possibile del concetto di multiculturalismo, a partire, ad esempio, dalla descrizione “asettica” proposta da A. Gutmann, che nel suo articolo *La sfida del multiculturalismo all'etica politica*, in *Teoria politica*, n. 3, 1993, 3 e s., con il termine intende far riferimento «alla condizione di una società – o anche del mondo intero – nella quale siano presenti molte culture diverse che interagiscono in modo significativo le une con le altre. Una cultura si può definire come una comunità di individui che comprenda più di qualche famiglia e che sia associabile a modi di vedere, fare e pensare comuni e perduranti. Questa definizione convenzionale ha il pregio di lasciare aperte ad una eventuale discussione ad hoc la maggior parte delle questioni morali relative al multiculturalismo». Questa opzione avrebbe il vantaggio, infatti, di far acquisire il panorama multiculturalale quale *leitmotiv* del nostro tempo, inducendo ad una lettura su scala globale dei fenomeni sociali, senza con ciò favorire un'eccessiva tendenza alla generalizzazione cui può indurre il progressivo allargamento del *focus* dell'indagine. Per un approfondimento a largo spettro della questione multiculturalale, *ex multis*, si veda W. Kimlicka, *Multiculturalismo*, in *Dialogo politico*, n. 2, 2007, 11 ss.; C. Galli (a cura di), *Multiculturalismo. Ideologie e sfide*, Bologna, il Mulino, 2006; M.L. Lanzillo, *Il multiculturalismo*, Roma-Bari, Laterza, 2005; G. Sartori, *Pluralismo, multiculturalismo e estranei. Saggio sulla società multi-etnica*, Milano, Rizzoli, 2000; A.E. Galeotti, *Multiculturalismo. Filosofia politica e conflitto identitario*, Napoli, Liguori, 1999; D. Goldberg (a cura di), *Multiculturalism*, Oxford, Blackwell, 1994; W. Kymlicka, *Le sfide del multiculturalismo*, in *Il Mulino*, 1997, 199 ss.; N. Glazer, *We are all multiculturalists Now*, Cambridge, Harvard University Press, 1997; F. Crespi, R. Segatori (a cura di), *Multiculturalismo e democrazia*, Roma, Donzelli, 1996; G.E. Rusconi, *Multiculturalismo e cittadinanza democratica*, in *Teoria politica*, n.

La convinzione che le esigenze del *governo delle differenze* possano essere affrontate per mezzo dei soli strumenti della tradizione democratica occidentale ha dovuto cedere dinnanzi alla complessità delle questioni da trattare. La prospettiva della “benigna noncuranza” di matrice liberale, infatti, non appare più sufficiente a far fronte alle istanze che provengono dal corpo sociale. In alcuni casi, il divario fra i gruppi che compongono la società è divenuto tale da determinare una vera e propria contrapposizione di interessi, rispetto alla quale il *noi* e il *loro* sono fatalmente separati da un confine che da virtuale diviene tangibile, sino a rappresentare l’orizzonte di senso di ciascuna comunità. Il ricorso al mero principio di uguaglianza, come tradizionalmente inteso, pertanto, non può più essere considerato *a priori* adeguato.

Piuttosto, si dovrebbe cominciare a considerare che la “laicità culturale”, intesa in senso assoluto, rappresenta ormai un lusso che nessun ente a fini generali può davvero permettersi.

Anche se considerata solo in termini di forma e non di contenuto «ogni procedura, infatti, riflette una concezione della vita, e della vita buona», per cui se anche «qui assume rilievo la dimensione procedurale», in ogni caso «ciò richiede la consapevolezza che la procedura rispecchia un nucleo di principi (di valori) nel contesto di una cultura politica e giuridica»².

Le istituzioni di un paese, per poter funzionare, devono sempre contare su una certa comunanza culturale, che garantisca l’uso di una lingua veicolare, di un calendario comune, di reiterate convenzioni sociali³. Tale comunanza culturale è inevitabilmente frutto di politiche nell’istruzione, nella sanità, nell’amministrazione della giustizia e della difesa, ed è essa stessa imprescindibile, affinché la macchina dello Stato possa efficacemente muoversi, dando degli ordini, che potranno essere compresi ed eseguiti ed entrando in contatto con i cittadini, che potranno manifestare esigenze cui dare risposte⁴.

Queste medesime scelte in campo pubblico, proprio per la loro propensione ad incidere direttamente sulla vita collettiva del singolo, divengono catalizzatore dell’insoddisfazione di alcuni gruppi sociali, che sentono i loro interessi costantemente marginalizzati, quando non del tutto esclusi, dalle politiche pubbliche: la frammentazione del corpo sociale può dunque lasciare indifferente il costituzionalista, ma solo sino a quando essa non sia fonte di tensioni tali da mettere in crisi il funzionamento delle istituzioni centrali, o ancor peggio, da mettere in discussione l’esistenza dello Stato.

A questo punto il diritto costituzionale non può più restare indifferente. Al contrario, ricorrendo ai propri strumenti ed entro i confini epistemologici che gli sono propri, deve interrogarsi non, per

3, 1996, 17 ss.; A. Gambino, *Gli altri e noi: la sfida del multiculturalismo*, Bologna, il Mulino, 1996; E. Vitale, *Taylor, Habermas, Sen: multiculturalismo, stato di diritto, disuguaglianza*, in *Teoria politica*, n. 3, 1995, 65 ss.

² Ancora B. Pastore, *Quali fondamenti per il liberalismo? Identità, diritti, comunità politica*, in *Diritto e società*, 1997, 427 ss., che prosegue affermando che si tratterebbe di «cogliere i presupposti morali della procedura, contro una concezione meramente procedurale che non conosce – né vuole conoscere – criteri morali, ritenendoli sempre esterni alla procedura, e non, invece, fondanti la procedura stessa».

³ Nell’indagare le implicazioni giuridico-costituzionali legate alla definizione dell’identità culturale di una comunità, P. Häberle, nel suo *Costituzione e identità culturale*, Milano, Giuffrè, 2006, tenta di definire le basi per una teoria costituzionale in materia di festività, come strumento di integrazione sociale.

⁴ Si richiama W. Kymlicka, *La cittadinanza multicultural*, (1995), trad. it., Bologna, il Mulino, 1999, 92 s., secondo il quale uno «stato multinazionale che attribuisce diritti individuali universali a tutti i suoi cittadini, a prescindere dalla loro appartenenza di gruppo, può apparire “neutrale” nei confronti dei diversi gruppi. Tuttavia, in realtà esso può privilegiare sistematicamente la nazione maggioritaria (come fa spesso) con alcuni mezzi fondamentali: ad esempio, la definizione di confini interni; l’imposizione di una lingua nei tribunali, nelle scuole, nei servizi pubblici; la scelta delle festività pubbliche; la ripartizione del potere legislativo fra livello centrale e locale».

l'appunto, sul *perché*, ma sul *come* poter intervenire, immaginando una trasformazione dello Stato che ne garantisca la sopravvivenza e la convivenza pacifica di tutte le sue componenti sociali.

2. – Nella prospettiva del pluralismo multiculturale, è possibile individuare due diverse condizioni in grado di mettere in mora lo Stato rispetto alla necessità di assumere politiche costituzionali di integrazione.

In questo senso, nonostante si parli generalmente di “multiculturalismo”, secondo l'insegnamento di Will Kymlicka, parrebbe più opportuno distinguere tra il persistente rinnovarsi di fenomeni di immigrazione – per cui all'originaria comunanza di costumi si sovrappone un *mélange* di tradizioni estranee al panorama culturale di chi riceve – e l'esistenza sul territorio statale di una o più comunità autoctone distinte e potenzialmente autonome, che non sono state assorbite nella cultura del gruppo numericamente o socialmente più forte. L'uno e l'altro caso danno origine a fenomeni non solo eziologicamente, ma anche strutturalmente assai diversi⁵. Così, nella prima ipotesi, si parla di esperienze di tipo polietnico, evidenziando le differenze antropologiche che distinguono le componenti del corpo sociale quale risultato di un progressivo sovrapporsi di flussi migratori, mentre, nella seconda, si fa riferimento ad una condizione di multinazionalità, ricorrendo al termine “nazionale” nella sua accezione più ampia e sottolineando il radicamento del gruppo al territorio⁶.

Il presente scritto si propone di approfondire le questioni legate a questo secondo fenomeno, quello dello Stato multinazionale, muovendo, forse, in controtendenza rispetto alla crescente attenzione che i giuristi hanno mostrato, da ultimo, rispetto al discorso relativo alla condizione dello straniero, dell'immigrato, del non-cittadino.

⁵ In particolare, la copiosa letteratura in tema di immigrazione, in particolare, è solita mettere in luce come lo straniero difficilmente aspiri a radicare il *mito originario* costitutivo della propria identità comunitaria nella società che lo accoglie. Egli è «colui che oggi viene e domani rimane» (cfr. G. Simmel, *Sociologia*, (1908), trad. it., Milano, Comunità, 1989, 580). La sua condizione presuppone uno stato di transizione per cui non si è più ciò che si era, pur non essendo ancora altro. Ciò lo priva di riferimenti cognitivi e morali, dal momento che il mondo lasciato alle spalle resta sospeso, mentre quello nuovo non è ancora attivo. Almeno in un primo momento egli deve rassegnarsi ad una condizione di estraneità: «sia per l'emigrante che per il colonizzatore non c'è passato, non c'è presente, c'è *soltanto un futuro*» (cfr. W. Sombart, *Il capitalismo moderno*, (1902), trad. it., Torino, Utet, 1967, 281, corsivo nel testo). Solo in un secondo momento il senso di estraneità lascerà spazio a nuove sensazioni. Lo straniero diviene soggetto interessato rispetto alla società in cui è approdato. Non più osservatore esterno, egli attua strategie per la sua piena o parziale integrazione, che non necessariamente dovrà comportare la perdita dei propri riferimenti culturali d'origine, pur nella consapevolezza della impossibile riproduzione nel nuovo contesto delle dinamiche collettive della comunità nativa. Sul tema vedi anche M. Ambrosini, *Un'altra globalizzazione. La sfida delle migrazioni transnazionali*, Bologna, il Mulino, 2008; V. Cotesta, *Lo straniero. Pluralismo culturale e immagini dell'Altro nella società globale*, Roma-Bari, Laterza, 2002; N. Elias, *Tappe di una ricerca*, Bologna, il Mulino, 2001; E. Bartocci, V. Cotesta, *L'identità italiana: emigrazione, immigrazione, conflitti etnici*, Roma, Edizioni Lavoro, 1999; A. Schutz, *Saggi sociologici*, (1971), trad. it., Torino, Utet, 1979.

⁶ Cfr. W. Kymlicka, *La cittadinanza multiculturale*, cit., 22 ss. Più scettico rispetto a questo tipo di impostazione è E. Vitale che nel suo *Liberalismo e multiculturalismo. Una sfida per il pensiero democratico*, Roma-Bari, Laterza, 2000, in particolare 155 ss., contesta la validità euristica delle distinzioni proposte da Kymlicka. M. Barberis, *Pluralismi*, in *Teoria politica*, n. 3, 2007, 8 ss., pur aderendo alla distinzione fra multinazionalismo e polietnicismo, propende per una lettura politica del fenomeno, ritenendo che la «differenza fra multinazionalismo e polietnicità, come mostra il caso canadese, non è affatto ovvia, ma dipende dalla definizione rispettiva di “nazione” e di “etnia”. Sia la nazione sia l'etnia sono gruppi culturali, ossia comunità di stirpe, di lingua, di costumi; la differenza, invece, sembra politica. Si parla di nazione e di multi nazionalismo, cioè, quando, il gruppo in questione è già stato, o potrebbe tornare a essere, uno Stato (come i francesi del Québec, sempre sull'orlo della secessione); si parla di *etnia* quando il gruppo in questione non è mai stato, né vorrebbe essere uno Stato (come i nativi americani e gli Inuit canadesi, che chiedono al massimo autonomia)».

Secondo la più tradizionale filosofia liberale, il tema dell'appartenenza a comunità autoctone di carattere substatale rappresentava, invero, un "falso argomento": un diffuso miglioramento delle condizioni di vita, accompagnato dal consolidarsi di maturi sistemi democratici, infatti, avrebbe potuto progressivamente contribuire a ridurre l'impatto sociale delle differenze fisiologiche e ad abbandonare quelle determinate dalle affiliazioni di natura etnica, religiosa, linguistica..., lasciando spazio ad un'idea che, contestualizzandolo, prende in considerazione l'Uomo in senso assoluto. L'orizzonte del diritto comparato mostra una realtà assai diversa ed invita a prendere atto del fatto che le «società moderne sempre più frequentemente si trovano ad avere a che fare con gruppi minoritari che rivendicano il riconoscimento delle loro identità e l'accettazione delle loro differenze culturali»⁷, nonché della circostanza per cui, in molti casi, tali rivendicazioni danno origine ad una vera e propria *lotta per il riconoscimento* che, anche in ambito liberale, non manca di concretarsi in violenti scontri fra diverse culture appartenenti ad un medesimo contesto istituzionale.

Va osservato, infatti, che se la difesa della natura pluralista dello Stato passa attraverso il riconoscimento delle diverse formazioni sociali, è anche vero che non tutti i gruppi si pongono in termini di continuità rispetto allo Stato.

Vi sono formazioni in cui il soggetto non si limita a transitare conservando la propria individualità, bensì è coinvolto in un processo identificativo di tipo collettivo che presuppone non tanto un atto di mera adesione spontanea, quanto la volontà di partecipare al destino della formazione stessa, sentendosene parte integrante ed avvertendola come parte integrante del proprio io. In questo caso il rapporto con la comunità statale è di "alterità" e non di continuità: il gruppo sociale, anche se di minoranza, aspira a divenire uno stabile interlocutore dello Stato.

Perché ciò avvenga è necessario che ad esso venga riconosciuta *rilevanza giuridica*, di modo che, in assenza di una definizione di *gruppo di minoranza* comunemente accolta⁸, lo spazio di

⁷ W. Kymlicka, *La cittadinanza multiculturale*, cit., 21. Si veda anche B. Holzner, *La costruzione di attori sociali. Saggio sulle identità sociali*, in L. Sciolla (a cura di), *Identità. Percorsi di analisi in sociologia*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1983, 119 e s.

⁸ Fra le definizioni di minoranza più largamente utilizzate in ambito internazionale va richiamata quella enunciata, negli anni Settanta, da Francesco Capotorti, secondo il quale per minoranza deve essere inteso «un gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione di uno Stato, in posizione non dominante, i cui membri – essendo di nazionalità dello Stato – possiedono caratteristiche etniche, religiose o linguistiche che differiscono da quelle del resto della popolazione, e mostrano, anche solo implicitamente un senso di solidarietà, diretta a preservare la loro cultura, tradizioni, religione o lingua». Così F. Capotorti, *Il regime delle minoranze nel sistema delle Nazioni Unite e secondo l'art. 27 del Patto sui diritti civili e politici*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1992, 107 ss. Questa definizione, seppure ormai un po' datata, è stata ripresa più volte in ambito internazionale (si veda anche la Raccomandazione 1201/1993 dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa). Secondo A. Pizzorusso, *I diritti degli individui, dei gruppi e delle minoranze*, in E. Vitale (a cura di), *Diritti umani e diritti delle minoranze*, Torino, Rosenberg & Sellier, 2000, 68, è possibile parlare di minoranze «con riferimento ad ogni situazione nell'ambito della quale due o più gruppi umani di diversa forza numerica, economica, culturale o di altro genere, si presentino come contrapposti sulla base di uno o più fattori sociologici, pur facendo peraltro parte, sotto altro punto di vista, di un'unica comunità, e questa contrapposizione abbia un carattere di tendenziale stabilità e dia luogo alla formazione, fra gli appartenenti ai gruppi contrapposti, di un *animus societatis* suscettibile di tradursi in misure organizzative o nella fissazione di regole di condotta che determinano l'esistenza di una comunità particolare all'interno di quella che le comprende». Parrebbe comunque generalmente accettata l'idea secondo cui le minoranze «in quanto tali non esistono. Esistono, piuttosto, gruppi sociali – dotati ciascuno di una propria identità – piccoli e grandi, numerosi e non». È per questo che un «gruppo sociale può essere immaginato trasformarsi in minoranza nel momento in cui, sulla base di un elemento di riferimento comune e unitario, entra in relazione con altro gruppo il quale, in ragione di un connotato di tipo (non solo, ma anche) prevalentemente quantitativo, viene a costituire la maggioranza». Cfr. R. Toniatti, *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, in T. Bonazzi, M. Dunne (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologna, il Mulino, 1994, 279. Così anche E. Palici Di Suni Prat, *Intorno alle minoranze*, Torino,

discrezionalità dello Stato rispetto alla determinazione dei criteri per il riconoscimento giuridico delle minoranze cresce in maniera rilevante, al punto da rendere spesso opinabili le valutazioni che orientano la decisione. Difficile individuare fattori oggettivi costantemente alla base delle politiche dei diversi ordinamenti, dove il concetto di minoranza assume accezioni diverse, anche a seconda del valore assegnato ai termini gruppo e comunità, la cui area semantica, sul piano giuridico, appare meno definita rispetto ad altre scienze sociali, sino a condurre al loro uso promiscuo⁹.

Ne consegue che, pur non volendo abbandonare il punto di vista del giurista, potrebbe essere utile proporre un nuovo punto di vista e propendere per una lettura a tutto tondo del fenomeno dei gruppi di minoranza e dei loro rapporti con l'ordinamento statale, a prescindere da un espresso riconoscimento da parte del diritto e tenuto conto, in particolare, delle sfide che pongono sul piano istituzionale, politico e sociale.

Da qui la proposta di privilegiare una prospettiva di indagine meno battuta, da cui muovere per approfondire il discorso relativo alle dinamiche innescate fra ordinamento statale e corpi sociali composti.

Tradizionalmente, i gruppi di minoranza sono comunemente definiti per mezzo di un solo connotato distintivo.

Anche in ambito giuridico, pertanto, si parla di gruppi linguistici, gruppi religiosi, gruppi etnici o nazionali, a seconda che la lingua, la religione, l'etnia o la nazionalità siano l'elemento attorno al quale è andata costruendosi l'identità della comunità.

Se questo genere di classificazione ha favorito lo sviluppo di politiche legislative di settore, esso, d'altra parte, ha spesso costretto sullo sfondo altri metodi di indagine che, basandosi su un'analisi macroscopica delle differenze, permettono uno studio più generale delle dinamiche che

Giappichelli, 2002, 12, che ricorda come il concetto di minoranza, ed in particolare quello di minoranza linguistica, di cui tratta più approfonditamente, «sono dunque concetti relativi, non assoluti, che non dipendono da criteri astratti, bensì da fattori storici, politici e sociali, che possono modificarsi nel corso del tempo». La relatività del concetto di maggioranza, del resto, sarebbe confermata dall'esistenza di paesi in cui, a fronte di una innegabile varietà nazionale, la condizione sociale cui la coesistenza di diversi gruppi ha dato origine, prescinde da ogni riferimento al dato numerico. Ne sono un esempio, in Europa, il Belgio e la Svizzera, dove la contrapposizione fra maggioranza e minoranza in termini quantitativi tende a stemperarsi. La forma di Stato federale sembrerebbe facilitare, almeno sulla carta, l'instaurarsi di dinamiche di parità fra le diverse componenti nazionali del corpo sociale. Al contrario lo Stato nazionale sembra condurre, piuttosto, a logiche di supremazia di un gruppo dominante sugli altri.

⁹ Per le scienze sociali il *gruppo* rappresenta prima di tutto un'unità fisica di osservazione. Perché un gruppo possa dirsi *comunità* è necessario che sia stato intrapreso un processo di *comunizzazione* (Weber) attraverso la creazione ed il rafforzamento di legami emozionali e/o economici. Seppure la stessa mera *coesistenza* non basti a definire la comunità. «Bisogna aggiungerci due tratti. Lazarsfeld e Merton parlano di omofilia per designare una comunità d'interessi e di gusti, che va al di là dell'adesione di principio a valori comuni. Ma bisogna anche, perché ci sia comunità, che i membri del gruppo si prendano cura di ciò che rivendicano come propri gusti e interessi comuni, che accettino di partecipare alla gestione degli affari comuni, sacrificando a essi una parte del proprio tempo e delle proprie risorse. La comunità presuppone cioè, in forma diretta o indiretta, una partecipazione minima agli affari comuni ... Resta da domandarsi su cosa si basino omofilia e partecipazione. Per rendere conto della forza del "gruppo primario", Shils ha insistito sulla presenza di tre elementi fondamentali. È necessaria innanzitutto una rete di interazioni interpersonali che possiedano contemporaneamente resilienza e plasticità. Sono anche necessari alcuni "legami sacri" (*sacred ties*), che possano costituire l'oggetto di identificazioni simboliche. E occorre infine che il gruppo si inserisca senza traumi nel sistema di interdipendenza (*society at large*) in cui esso si trova inserito. A certe condizioni ciascun gruppo può costituire una comunità, senza che l'insieme (la società) sia, per usare il termine appropriato, sottoposta ad un processo di comunizzazione». Così R. Boudon, F. Bourricaud (a cura di), *Dizionario critico di sociologia*, (1982), trad. it., Roma, Armando, 1991, 92. Al di là della loro accezione strettamente tecnica, ai fini del presente lavoro i due sostantivi (gruppo e comunità) saranno utilizzati come sinonimi, sottolineandone il nucleo semantico comune che pone l'accento sui vincoli naturali (nascita) o elettivi (comunanza di idee, scopi ed interessi) che possono legare un insieme di persone sino a renderle parte di un unico organismo.

caratterizzano le società composte, nonché, in ambito pubblico, l'individuazione di nuovi modelli istituzionali.

L'accento posto sulle peculiarità delle singole comunità, di cui certo bisogna tener conto, dovrebbe essere accompagnato, infatti, dalla ricerca di altri fattori che valgono ad accomunare piuttosto che distinguere fra loro le esperienze e la realtà dei diversi gruppi di minoranza.

Così, ed al di là di ogni altra differenziazione, le comunità che compongono il corpo sociale potrebbero essere classificate a partire dalla natura ultima delle loro rivendicazioni. Accanto a gruppi che avanzano pretese di carattere puramente culturale, si può, conseguentemente, riconoscere l'esistenza di componenti sociali le cui richieste hanno matrice politica ed il cui agire produce evidenti ed inevitabili ripercussioni in ambito pubblico¹⁰.

Ora, l'accoglimento delle istanze dei gruppi del primo tipo, se rende necessario un intervento dello Stato sul piano normativo, dal punto di vista istituzionale non comporta alcun cambiamento. È possibile supporre che, in questo caso, il riconoscimento a livello costituzionale del principio della salvaguardia del pluralismo culturale, accompagnato da una legislazione puntuale, garante della libertà di espressione e manifestazione della propria cultura, potrebbe già essere considerato dalle stesse minoranze un efficace e valido strumento per soddisfare le loro istanze.

Al contrario, se l'azione collettiva del gruppo non è di per sé finalizzata al mero riconoscimento della propria lingua, fede o etnia, astrattamente intese, bensì alla concessione di diritti che garantiscono il coinvolgimento della minoranza nella vita politica dello Stato, allora le istanze avanzate non potranno che avere ripercussioni anche sul piano istituzionale. Per i gruppi che nutrono una "vocazione politica", infatti, la lingua, la religione e l'etnia non costituiscono il fine ultimo delle loro rivendicazioni. Le rivendicazioni sostenute rappresentano, piuttosto, strumenti volti a conquistare spazio all'interno della vita pubblica dello Stato per il riconoscimento di una precipua *identità*, di una diversità che nella lingua, nella fede e nei caratteri etnici trova solo la propria espressione materiale. Così, ed al di là delle singole aggettivazioni, ad accomunare l'esperienza di diverse comunità che oggi, anche nell'Europa occidentale, pretendono un riconoscimento in ambito pubblico sembrerebbe essere la volontà condivisa di difendere a livello costituzionale ed istituzionale una certa matrice identitaria, specifica, mantenuta ed accresciuta nel tempo. Non tanto il mero riconoscimento del singolo elemento differenziale, quanto piuttosto una medesima *Weltanschauung* senza la quale parrebbe loro di non poter «assegnare significati al mondo in cui vivono, né di trarre senso dalle molte esperienze che attraversano, ed è perciò

¹⁰ Seppure in un contesto diverso da quello giuridico, in passato G. Heraud, *L'Europe des Ethnies*, Paris, Presses d'Europe, 1963, 58 s., ha ricordato che quando si parla di minoranze «il faudrait toujours préciser le degré, et finalement la *nature* du particularisme *assumé*. Les confusions les plus graves viennent de ce que l'on néglige cet aspect essentiel. On rencontre ainsi parfois, classés pêle-mêle parmi les minorités ethniques: le Tyroliens du Sud, les Alsaciens, les Galiciens... Or les Tyroliens du Sud manifestent une volonté de sécession qui ne se retrouve ni chez les Alsaciens, ni chez les Galiciens; et l'allemand conserve en Alsace une place que n'a pas en Galice le portugais. Certaines ethnies appellent de leur vœux leur sortie de l'Etat; d'autre se contenteraient de l'autonomie ou du fédéralisme; d'autre encore ne posent pas les problème des structures politiques et administratives, mais réclament simplement des droits linguistiques. La subjectivité ethnique s'exprime ainsi de diverses manières; et il y a une gradation dans les aspirations dont il faut tenir compte, sous peine de verser dans la confusion: c'est un contresens d'assimiler l'Alsace au Tyrol du Sud; mai s c'est une illusion dans l'autre sens de croire qu'elle se confond indistinctement avec le reste de la France».

impossibile per loro concettualizzare il presente, il passato ed il futuro. Il “tempo spazio” non perviene all’essere, e neppure il linguaggio. Il mondo si riduce ad un insieme di segni arbitrari»¹¹.

Il riconoscimento giuridico di queste comunità richiede, dunque, un intervento a tutto tondo: si impone di abbandonare una prospettiva, quella tradizionale, di carattere prevalentemente settoriale, in favore di un approccio, forse più astratto, ma decisamente più articolato, fondato, per l’appunto sul concetto di identità, in grado, al contempo, di rappresentare una sintesi dei diversi connotati che tracciano il confine del *noi* e di valorizzare sul piano giuridico le ricadute di una sempre più marcata tendenza, registrata nelle società contemporanee, verso la reificazione del soggetto collettivo, con una evidente esaltazione del *sentirsi* rispetto all’*essere*.

In linea con la più accreditata dottrina in tema di *revival etnico*¹², che parla dei fattori identitari prima di tutto come di un dato mutevole, soggetto a processi di costruzione e decostruzione collettiva¹³, infatti, sono quantomeno tre i caratteri che renderebbero il ricorso al concetto di identità preferibile rispetto all’uso di altri termini, quali *etnia*, *nazione*, *razza*¹⁴, tradizionalmente determinati dal punto di vista fisiologico, ma non per questo dotati di maggiore rigore semantico sul piano scientifico.

L’identità è al contempo inevitabile, ideale e dinamica.

Essa è inevitabile, perché inevitabile è il bisogno dell’individuo umano di porsi domande sulla sua natura. Da qui l’esigenza e conseguentemente lo sviluppo della capacità «di tracciare dei confini e di “collocarsi”, di differire le proprie risposte agli stimoli immediati della situazione e di porsi, anticipandoli, dei fini che oltrepassano il “situazionale qui e ora dell’ambiente” (Luckmann, 1983) e, infine, di integrare le esperienze passate, presenti e future in una biografia più o meno coerente, di dare cioè continuità e stabilità al proprio sé», il che presuppone «una continuità di relazioni sociali nella vita di un individuo, una memoria collettiva e un mondo comune che l’individuo

¹¹ Cfr. G. Schöpflin, *Liberal-pluralismo e post-comunismo*, in W. Kymlicka, M. Opalski (a cura di), *Il pluralismo liberale può essere esportato? Teoria politica occidentale e relazioni etniche nell’Europa dell’Est*, (2001) trad. it., Bologna, il Mulino, 2003.

¹² Secondo la definizione di A.D. Smith, *Il revival etnico*, (1981), trad. it., il Mulino, Bologna, 1984.

¹³ Sul punto sia consentito il rinvio a A. Mastromarino, *Il federalismo disaggregativo. Un percorso costituzionale negli Stati multinazionali*, Milano, Giuffrè, 25 ss.

¹⁴ ... e probabilmente più vicino al concetto di *cultura*. Il termine cultura, infatti, fa sostanzialmente riferimento a due significati: l’uno *spirituale* rimanda al concetto di *Kultur*, come «insieme dei prodotti dello spirito e dell’intelletto umano»; l’altro *materiale* o *antropologico*, rimanda alla *Zivilisation* come «insieme delle pratiche e delle credenze distintive di un gruppo umano». Cfr. M. Barberis, *Pluralismi*, cit., 8 s. Difficile rinunciare all’uno o l’altro orizzonte di senso. Vedi S. Benhabib, *La rivendicazione dell’identità culturale*, (2002), trad. it., Bologna, il Mulino, 2005; L. Sciolla, *Sociologia dei processi culturali*, Bologna, il Mulino, 2002. Non è possibile in questa sede richiamare il percorso delle scienze sociali nella definizione del concetto di *identità*. Ciò che deve essere sottolineato è che la dimensione collettiva della sua formazione viene ormai generalmente riconosciuta anche dal pensiero *liberal*, che seppure restio ad ingabbiare l’uomo nella comunità d’origine, ha dovuto necessariamente prendere in considerazione la rilevanza dei fenomeni di *imprinting* culturale cui è soggetto l’individuo quanto meno nei primi anni della sua vita. Questa prospettiva indebolisce le riflessioni di chi nega consistenza al fenomeno delle identità collettive, quali quelle sviluppate da M. Santabrogio, *Che cos’è l’identità collettiva?*, in *Teoria politica*, n. 3, 2007, 19 ss. Nella stessa ricostruzione proposta da F. Remotti, *Contro l’identità*, Roma-Bari, Laterza, 1996, il tentativo dell’autore di negare validità al concetto di *identità* ed in particolare al concetto di identità come il risultato di un *processo in divenire*, sembra infine confermare quanto si aveva in animo di voler confutare. Essa rappresenterebbe il frutto di un processo costruttivo inevitabile che scaturisce dal biologico stato di incompletezza in cui si trova l’uomo. Nel tentativo di integrare la propria natura, l’uomo compie alternativamente un’operazione di assimilazione e di separazione rispetto ai propri simili, sino al punto di cristallizzare un’idea del sé. Se da una parte non è possibile annullare il flusso ed il mutamento cui l’identità è sottoposta continuamente, d’altra parte sarebbe vano per il singolo volersi liberare dal bisogno fisiologico di definire una qualche identità a livello individuale e collettivo.

condivide non solo più con l'altro dei mutevoli rapporti faccia a faccia, ma con tutti gli altri, anche quelli più lontani e anonimi»¹⁵.

Essa, inoltre, è ideale, potendo essere descritta solo «attraverso un racconto, attraverso un “movimento mimetico”, come il “prodotto di una finzione”, di una “costruzione mitica”»¹⁶. In questo senso, l'identità non sarebbe altro che il frutto di un processo di auto-assunzione a partire dal riconoscimento del noi che si distingue dall'individuazione del loro¹⁷; il frutto di un processo che è, al contempo, di auto ed etero identificazione: «non è una proprietà intrinseca al soggetto, ma ha un carattere intersoggettivo e relazionale. Ciò significa che l'identità è il risultato di un processo sociale nel senso che sorge e si sviluppa nell'interazione quotidiana con gli altri»¹⁸.

Infine essa è, proprio perché inevitabile ed ideale, dinamica, soggetta, cioè, a trasformazioni che, nel lungo e medio periodo¹⁹, la modificano nella struttura e nel contenuto rendendola adatta a

¹⁵ L. Sciolla, *Teorie dell'identità*, in Id. (a cura di), *Identità*, cit., 23 e s. Per Amartya. K. Sen, (*La ricchezza della ragione*, (1999), trad. it., Bologna, il Mulino, 2000, 14) l'identità viene prima del ragionamento, tanto da rappresentare per l'individuo «qualcosa di intrinseco più che qualcosa che egli può determinare».

¹⁶ Così A. Tucci, *Ripensare l'identità nell'epoca della globalizzazione. Il contributo delle discipline sociali e antropologiche*, in *Sociologia del diritto*, n. 1, 2004, 111 e bibliografia ivi citata. A.D. Smith parla a proposito delle origine etniche delle nazioni di processi di *mitopoiesi*, mentre G.L. Mosse, *La nazionalizzazione delle masse*, (1974), trad. it., Bologna, il Mulino, 1975, 26 ss., richiamandosi alla particolare esperienza totalitarista della Germania e dell'Italia all'indomani della prima guerra mondiale, riconosce nel *mito* il motore in grado di trasformare le masse popolari informi in un soggetto attivo cui corrisponderebbe in maniera illusoria l'espressione della volontà generale. Secondo l'autore è stato lo stesso «concetto di volontà generale che portò alla creazione dei miti e dei loro simboli e la nuova politica cercò di spingere il popolo a partecipare attivamente alla mistica nazionale attraverso riti e cerimonie, miti e simboli che davano un'espressione concreta al concetto di volontà generale. La folla incomposta del “popolo” diviene, grazie ad una mistica nazionale, un movimento di massa concorde nella fede dell'unità popolare. La nuova politica offrì una oggettivazione della volontà generale, ciò che trasformò l'azione politica in una rappresentazione drammatica della quale si pensava fosse attore il popolo stesso». G. Lombardi, *Principio di nazionalità e fondamento della legittimità dello Stato*, Torino, Giappichelli, 1979, 20, non manca di osservare che con l'affermazione dell'idea di nazione, «al tempo stesso, si evidenziano, da un lato la vocazione (o per meglio dire l'autoinvestitura) rappresentativa della borghesia; e dall'altro canto la sottile mimesi attraverso la quale sotto il nuovo concetto politico-costituzionale si consuma la sostanziale spogliazione ed estromissione dal potere (a ben vedere più che di una estromissione si tratta di una esclusione preventiva) dei ceti subalterni sotto la forza legittimante (e mistificante) di una ideologia, quella nazionale che, se pure li fa sentire partecipi a livello di identificazione emotiva, li esclude nella forma e nella sostanza dall'esercizio del potere».

¹⁷ In questo senso potrebbero essere richiamate le parole usate dall'antropologo Benedict Anderson che nel definire il concetto di nazione parlava di una *comunità politica immaginata* rispetto alla quale i singoli membri «non conosceranno mai la maggior parte dei loro compatrioti, né li incontreranno, né ne sentiranno mai parlare, eppure nella mente di ognuno vive l'immagine del loro essere comunità» (B. Anderson, *Comunità immaginate*, (1991), trad. it., Roma, Manifesto libri, 1996, 27). Come ricordano J.J. Linz, A. Stepan, *Transizione e consolidamento democratico*, (1996), trad. it., Bologna, il Mulino, 2000, 35 «una nazione richiede una qualche misura di identificazione interiore», dal momento che essa «in quanto tale non ha caratteristiche organizzative comparabili con quelle di uno stato. Non ha autonomia, rappresentanti e regole, bensì solamente le risorse derivanti dall'identificazione psicologica delle persone che la costituiscono».

¹⁸ Così, L. Sciolla, *Teorie dell'identità*, cit., 21, che poco oltre, richiamandosi alla prospettiva processuale della teoria interazionista, ribadisce che l'identità «è soprattutto la definizione che l'individuo dà di sé, non struttura stabile della personalità, ma congettura, ipotesi, o rappresentazione che il soggetto formula e in base alla quale agisce, ma che viene verificata, consolidata e modificata nel corso del processo di interazione sociale».

¹⁹ Seppure la continua connessione delle culture e delle comunità sociali, particolarmente accelerata negli ultimi decenni, sembra aver influito anche sui tempi di trasformazione della stessa identità incidendo sulle “frontiere interne”, secondo l'insegnamento di G. Lombardi, *Spazio e frontiera tra uguaglianza e privilegio: problemi costituzionali fra storia e diritto*, in *Diritto e società*, 1985, 67, il quale ricorda che sarebbe meglio «ritenere che la nozione di frontiera non è una semplice nozione di spazio, ma comporta un necessario riferimento ad una serie di fenomeni aggregativi che si caratterizzano in rapporto al grado di omogeneità e di coesione che sono idonei a creare». L'identità, infatti, sarebbe frutto di un processo di costruzione-formazione continuo in cui interagiscono elementi oggettivi, che hanno a che fare con la trasmissione della cultura all'interno del gruppo, ed elementi soggettivi che ineriscono alla propensione di ogni individuo a costruire il proprio “io” a partire dalle condizioni di fatto in cui vive. Ricorda F. Remotti, *Contro l'identità*,

rispondere all'atavica domanda dell'uomo: chi sono? ed alle sue esigenze in termini relazionali²⁰. In quanto frutto di un processo sociale essa si nutre di simboli e significati.

Alla luce di quanto affermato, dunque, appare chiaro che per certe comunità il singolo connotato distintivo attorno al quale è venuta a cementarsi l'identità della minoranza, pur fondamentale per un'analisi di tipo sociologico, tende a perdere di rilevanza sul piano del diritto pubblico e della politica, dal momento che in questo caso, accanto ad interventi di garanzia di tipo "statico", volti alla tutela di singoli aspetti dell'identità del gruppo, diviene fondamentale anche la previsione di politiche istituzionali di tipo "dinamico", per individuare diritti che garantiscano la partecipazione politica del gruppo in quanto tale e che possano essere considerati generalmente applicabili in tutti i paesi cosiddetti multiculturali, perché caratterizzati da un corpo sociale composito. E non vi è dubbio che questo genere di considerazioni abbiamo assunto negli ultimi anni una particolare rilevanza, ora che il dato culturale si fa sempre più politico, a fronte della crisi in cui versa il sistema di rappresentanza a livello nazionale. Si va facendo strada, pare inevitabilmente, l'idea che l'incapacità delle istituzioni centrali di intercettare il bisogno del singolo potrebbe essere contrastata dalle agenzie territoriali, dal momento che la condivisione di una medesima "condizione" genera aspettative rispetto alla capacità degli attori della politica locale di meglio interpretare le esigenze della comunità di appartenenza.

3. – Le considerazioni che seguono, dunque, si fondano su due presupposti. Da una parte il carattere imprescindibile, anche se ideale della rappresentazione collettiva del sé, che può condurre

cit., 5, che l'identità «non inerisce all'essenza di un oggetto; dipende invece dalle nostre decisioni. L'identità è un fatto di decisioni. E se è un fatto di decisioni, occorrerà abbandonare la visione essenzialista per adottarne invece una di tipo convenzionalistica».

²⁰ La lettura dell'identità etnico-culturale come dato e non come processo è ascrivibile ai pensatori romantici, critici dell'Illuminismo e della società industriale. Con il tempo questa posizione ha dovuto cedere il passo all'idea per cui alla base dei gruppi etnici vi sarebbe anzitutto un sistema di azioni reciproche, messe in gioco dai membri e dai gruppi medesimi. La costruzione della comunità passerebbe attraverso un processo di selezione, condotta all'interno della comunità stessa, dei fattori culturali considerati essenziali. Emblematica in questo senso la teoria dei confini di gruppo di F. Barth, *I gruppi etnici e i loro confini*, (1969), trad. it., in V. Maher (a cura di), *Questioni di etnicità*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1994, per il quale saremmo di fronte ad un inesauribile processo di trasformazione delle comunità identitarie, che rappresentano lo strumento ed al contempo il risultato di un perenne sforzo di demarcazione e catalogazione che rende necessaria la continua ridefinizione dei caratteri distintivi del gruppo. Sul punto si veda in particolare P. Scarduelli, *La costruzione dell'etnicità*, Torino, L'Harmattan Italia, 2004, in particolare, 35 ss. La teoria dinamica dei gruppi, come soggetti in continua trasformazione sia dal punto di vista quantitativo che da quello qualitativo può essere letta, altresì, alla luce del paradigma di A.O. Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms Organization, and States*, Cambridge, Harvard University Press, 1967, che a partire dallo schema sociale parsoniano, individua tre elementi alla radice dei cambiamenti sociali. Secondo il modello di Hirschman, ogni comunità vive in uno stato di continua tensione tra il tentativo di difesa e conservazione dei propri confini e la loro riduzione. Gli elementi a fondamento di questa tensione sono rappresentati, in primo luogo, dai sistemi di *loyalty*, ossia da strutture di mantenimento che costringono le componenti sociali a stare all'interno di determinati ambiti; dai meccanismi di *voice*, riconducibili a processi che assicurano la comunicazione tra le singole componenti sociali e tra un sistema e l'altro, al fine di assicurare il regolare rifornimento di informazione dall'esterno verso l'interno e viceversa; ed infine dai momenti di *exit*, attribuibili a fonti di cambiamento, in termini di crollo, trasformazione e trascendenza del gruppo, che rappresentano un evento cruciale in grado di determinare l'attraversamento di un confine sociale consolidato. La dialettica "voice/exit" racconta, quindi, di una dinamica inarrestabile fra costruzione dei confini e loro superamento, applicabile a tutti i livelli della vita umana. In questo senso si deve a S. Rokkan, *Stato, nazione e democrazia in Europa*, (1999), trad. it., Bologna, il Mulino, 2002, 138 s., il tentativo di «articolare il paradigma "exit-voice" per lo studio comparato dei sistemi sociali territoriali: sistemi limitati nella loro *membership* e nei loro codici di interazione all'interno di confini spazialmente identificabili». Si veda anche A.O. Hirschman, *Exit, Voice and State*, in *World Politics*, vol. 31, n.1, 1978, 90 ss.

ad una condizione di permanente conflitto sociale, contrapponendo la maggioranza statale con le comunità di minoranza. Dall'altra la consapevolezza del ruolo che il diritto pubblico può giocare nello stemperare i toni di questa contrapposizione²¹.

Infatti, se i cambiamenti cui è sottoposta l'identità di una comunità sono determinati dall'ambiente entro la quale essa si esprime, allora, inevitabilmente, anche il contesto pubblico diviene parte attiva di questo atto di costruzione e decostruzione dei confini del gruppo, orientandone la definizione attraverso processi di avvicinamento, di comunizzazione, di consenso, di desiderio di condivisione.

La dimensione pubblica della definizione dei contenuti dell'identità diviene, quindi, l'unica in grado di mettere immediatamente al riparo rispetto ad un suo possibile irrigidimento, contrastando possibili tentativi di falsificazione della realtà operati nel tentativo di rendere irriducibile il conflitto etnico-nazionale e capaci di condizionare l'uomo nella sua ricerca del campanile²².

Chiave di volta di questa prospettiva è l'attribuzione alle istituzioni statali della forza, nonché degli strumenti necessari non solo per governare, ma anche per intervenire direttamente nei processi di autoformazione identitaria, al fine di contribuire alla costruzione di piattaforme di mitopoiesi collettiva e di plasmare una cultura societaria largamente condivisa.

Ancora una volta, il testo costituzionale diviene, per la propria capacità di incidere al contempo sui poteri dello Stato, sulle istituzioni e sui singoli, lo strumento giuridico più adatto a fondare qualsivoglia progetto di integrazione sociale²³. Attraverso il superamento dell'ormai datato concetto

²¹ In questo senso si veda anche E. Grosso, *La protezione dei diritti costituzionali nella prospettiva multicultural*, in *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, Torino, Giappichelli, in corso di pubblicazione.

²² L'inevitabilità di una simile falsificazione e la sua amplificazione negli ultimi decenni potrebbe risiedere nel bisogno stesso dell'uomo di darsi punti di riferimento, di costruire quelle che Z. Bauman, in *Voglia di comunità*, (2001), trad. it., Roma-Bari, Laterza, 2001, definisce le "comunità gruccia". La ricerca di comunità identificanti rappresenta una risposta concreta alla condizione di impersonalità in cui si trova il singolo nella società globalizzata.

²³ Cfr. M. Fioravanti, *Costituzione*, Bologna, il Mulino, 1999; Id., *Costituzione: problemi dottrinali e storici*, in Id., *Stato e Costituzione*, Torino, 1993, 125 ss.; G. Zagrebelsky, *Il diritto mite*, Torino, Einaudi, 1992, 47 ss. e più recentemente dello stesso autore ancora *La legge e la sua giustizia*, Bologna, il Mulino, 2008; C.H. McIlwain, *Costituzionalismo antico e moderno*, (1947), trad. it., Bologna, il Mulino, 1990, 27 ss.; P. Comanducci, *Ordine o norma? Su alcuni concetti di costituzione nel settecento*, in *Studi in memoria di Giovanni Tarello*, I, Milano, Giuffrè, 1990, 173 ss.; M. Dogliani, *Introduzione al diritto costituzionale*, Bologna, il Mulino, 1994, il quale ritiene che per «il costituzionalismo moderno la costituzione è dunque il frutto di una attività consapevole e puntuale del popolo, di una volizione collettiva dei contenuti liberamente e razionalmente determinati, in forza della quale essa si pone come anteriore, condizionante tutti i successivi atti del "governo" da essa istituito» (*ivi*, 179). La condivisione delle regole costituzionali da parte di tutte le componenti sociali rappresenta il presupposto irrinunciabile perché le decisioni assunte in nome di quella Costituzione da parte di organi legittimamente costituiti rappresenti un punto di incontro e non un motivo per radicalizzare lo scontro. Così anche M. Fioravanti (a cura di), *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2006, 33 e s.: «ciò che emerge sul piano è un ulteriore significato della nostra costituzione democratica, che da quest'ultimo punto di vista non è 'democratica' solo a causa del suo fondamento, della sua derivazione da un'Assemblea costituente, ma anche, e forse soprattutto, per il suo esito finale, che è quello di rafforzare la pratica della mediazione pacifica dei conflitti in modo da tutelare l'integrità della struttura pluralistica del corpo sociale, evitando quindi l'adozione di interpretazioni unilaterali, seccamente maggioritarie, dei destini della comunità politica. In questo senso, la nuova supremazia della costituzione, e il conseguente ampio ruolo del controllo di costituzionalità, che abbiamo visto caratterizzare gli Stati costituzionali odierni, non sembrano derivare tanto dalla presunta superiorità del soggetto autore della costituzione, popolo o nazione, quanto dalla necessità fortemente sentita nelle società pluralistiche contemporanee, di individuare un *limite sicuro* alle pretese delle maggioranze, da far valere con gli strumenti del diritto della giurisdizione, una norma in cui sia contenuto un nucleo di principi indisponibili, fondamento primo della garanzia dei diritti di ognuno». Indispensabili alla comprensione della dinamica costituzionale sottesa all'idea moderna di costituzione le osservazioni svolte da M. Rosenfeld, *L'identità del soggetto costituzionale*, (1998), trad. it., Lecce, Pensa, 2004.

di Stato-nazione²⁴, in favore di quello di nazione civica²⁵, si tratterebbe di indirizzare proprio verso le regole del vivere democratico la medesima passione che anima l'affiliazione di matrice etnico-nazionale²⁶: la democrazia cessa di essere essa stessa un fine. Diviene metodo adatto, in primo luogo, al raggiungimento dell'obiettivo prioritario delle complesse società contemporanee, che consiste nella individuazione di formule di coesione sociale, alternative all'originario stato frammentato determinato dalla pluralità degli interessi.

Puntando sulla capacità dell'individuo di nutrire plurime fedeltà, la nazione civica diviene un progetto possibile, dal momento che il singolo nella sua vita di relazione sarà propenso a sviluppare nuovi vincoli di appartenenza laddove sia progressivamente messo in condizione di identificarsi nelle tradizioni, nella cultura, nelle istituzioni dello Stato – oltre che in quelle della sua comunità d'origine – non perché le avverte giuste a prescindere, ma perché le avverte proprie, divenute tali attraverso processi democratici di partecipazione e di rappresentazione nelle sedi della decisione.

I *topos* del discorso democratico si fanno centrali: la declinazione di diritti di partecipazione e rappresentanza, la definizione del luogo in cui il discorso pubblico viene condotto, i soggetti legittimati a parteciparvi, il risultato cui esso conduce divengono elementi di discriminazione perché la decisione pubblica possa davvero essere percepita come condivisibile.

La riflessione svolta sul tema della costituzionalizzazione simbolica e sulle sue conseguenze richiama del resto l'attenzione sui pericoli che sono insiti in un progetto costituzionale simbolicamente includente, cui si contrapponga la realtà costituzionale escludente. Nel suo *Costituzionalizzazione simbolica e deconstituzionalizzazione di fatto*, (1995), trad. it., Lecce, Pensa, 2004, 39, Marcelo Neves invita a considerare che l'«analisi del senso e del modo in cui la costituzionalizzazione simbolica attiva il mutamento formale del testo costituzionale senza corrispondente alterazione delle strutture reali soggiacenti, servendo piuttosto a meccanismo riproduttivo di illusioni, può condurre anche alla semplicistica conclusione, per cui sarebbe totalmente inutile qualsiasi tentativo di trasformazione sociale “intermediata” da mutamenti formali del documento costituzionale».

²⁴ Impossibile dare ora conto della sterminata bibliografia in tema di Stato-nazione e della sua crisi. In questa sede sia consentito il richiamo alle considerazioni di M. Campanella, *Stato-nazione e ordine sociale. Modelli e paradigmi delle società complesse*, Milano, Franco Angeli, 1984, 271 ss.: l'inarrestabile tendenza delle società contemporanee verso la complessità appare tra le prime cause che hanno determinato l'attuale crisi del modello dello Stato-nazione come unica proposta di organizzazione politica del popolo. A partire dalle riflessioni di A.O. Hirschman, il saggio riconosce tra le ragioni dell'indebolimento dello Stato nazionale non solo fattori interni, ma anche cause esterne. Infatti, «con l'espansione del modo di produzione capitalistico su scala mondiale e perciò con lo sfruttamento planetario delle risorse naturali e delle capacità politiche, lo Stato-nazione ha visto continuamente contrastata la sua vocazione a definire i propri confini» (*ivi*, 273).

²⁵ Sull'idea di «nazione civica» che si contrappone alla «nazione etnica», illiberale perché tesa alla affermazione di una identità sulle altre, si vedano in particolare M. Ignatieff, *Blood and Belonging: Journeys into the New Nationalism*, New York, Farrar, Straus and Giroux, 1993 e W. Pfaff, *The Wrath of Nations: Civilisation and the Furies of Nationalism*, New York, Simon and Schuster, 1993. Inevitabile il rinvio al collegamento fra il concetto di *nazione civica* ed il più inflazionato binomio *patriottismo costituzionale*. Per una ricostruzione di questa relazione si propone ancora A. Mastromarino, *Il federalismo disaggregativo*, cit., 36 ss.

²⁶ In questa prospettiva «gli individui acconsentono alla forma associativa delineata dalla costituzione in virtù del riconoscimento costituzionale della loro *sostanziale diversità culturale*. In altri termini: la costituzione deve essere la “forma di compromesso” della diversità culturale» (cfr. G. Gozzi, *In difesa del relativismo*, in *Il Mulino*, 2009, 193) da qui l'idea per cui la Costituzione «non è soltanto un ordinamento giuridico per i giuristi, da interpretarsi da questi in base a regole d'arte vecchie e nuove – essa funge anche da linea-guida per i non giuristi: per i cittadini. La costituzione non è solo un testo giuridico o un armamentario di regole normative, ma anche l'espressione di uno stadio evolutivo culturale, un mezzo di auto rappresentazione culturale del popolo, lo specchio di un patrimonio culturale e fondamento delle sue speranze». Così P. Häberle, *Costituzione e identità culturale. Tra Europa e Stati Nazionali*, cit., 11. Si vedano anche J. Tully, *Strange Multiplicity. Constitutionalism in an Age of Diversity*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, in particolare 30; F. Belvisi, *Società multiculturale, diritti, costituzione*, Bologna, Clueb, 2000, in particolare 112 ss.

4. – Da un punto di vista giuridico, l'atto del riconoscere una minoranza sub statale, invero, concreta una delle possibili politiche che l'ordinamento statale potrà mettere in atto. Con esso non solo non si esaurisce la rosa delle opzioni statali in tema di integrazione sociale, ma bisogna altresì ammettere che l'istituto stesso del riconoscimento giuridico, nel diritto pubblico, potrà esprimersi in forme diverse.

Ne consegue che, tenuto conto delle ipotesi che si sono concretate nel panorama storico-comparativo e tentando una semplificazione, che inevitabilmente finisce con il deprimere i singoli casi di specie, è possibile ritenere che le istituzioni statali davanti alle rivendicazioni dei gruppi autoctoni stanziati entro i confini nazionali potranno sostanzialmente:

1. ritenere di dover attuare una dura repressione nei confronti dei *diversi* o di coloro che si considerano tali, al fine di soffocare qualsivoglia rivendicazione, per creare una società statale il più possibile omogenea;

2. ritenere opportuno mostrare indifferenza, ostentando una certa neutralità verso le diverse opzioni culturali presenti nel paese;

3. avviare politiche di riconoscimento, rivolte alla tutela pubblica del pluralismo culturale;

4. intraprendere un dialogo aperto con i gruppi con una forte identità che insistono sul territorio statale, favorendo la loro integrazione attraverso la concessione di spazi di autonomia territoriale.

Non vi è dubbio che dal punto di vista dei gruppi autoctoni, qualunque sia la natura delle rivendicazioni avanzate, tanto la prima quanto la seconda opzione appaiono del tutto insoddisfacenti, pur se per ragioni diverse.

Nel primo caso la preservazione dei caratteri del gruppo di maggioranza diviene un valore assoluto da difendere dalla corruzione esterna, nel tentativo di instaurare un *nazionalismo esclusivo*, versione degenerata dell'idea dello Stato nazione. La considerazione accordata alle minoranze, in questo caso, non è rivolta affatto alla loro promozione, quanto piuttosto alla riduzione se non proprio alla determinazione della loro scomparsa²⁷. L'intransigenza dello Stato verso modelli

²⁷ S. Mancini, nel suo *Minoranze autoctone e Stato*, Milano, Giuffrè, 1996, 23 ss., ricorda come in questo caso la negazione fisica della minoranza può portare dall'elaborazione di politiche di assimilazione, sino alla programmazione di soluzioni più drastiche, già condannate dalla comunità internazionale, quali il genocidio o i trasferimenti di popolazione. Si veda anche A. Pizzorusso, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Milano, Giuffrè, 1967, 267. Con lo Statuto per l'istituzione della Corte penale internazionale, approvato dalla Conferenza diplomatica delle Nazioni Unite il 17 luglio 1998, si è compiuto un notevole passo avanti nella «cristallizzazione delle nozioni emerse recentemente in tema di crimini contro l'umanità» e nella «codificazione della maggior parte del diritto consuetudinario già esistente in materia». Cfr. A. Cassese, *Lineamenti di diritto internazionale penale. Diritto sostanziale*, Bologna, il Mulino, 2005, in particolare 92 e dello stesso autore, *I diritti umani oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2006, 145 ss.; M. Calloni, *Violenza senza legge*, Torino, Utet, 2006, 121 ss. L'art. 7 dello Statuto, andando oltre l'esperienza dell'Accordo di Londra del 1945, della Convenzione del 1948 per la prevenzione e repressione del genocidio, dello Statuto del Tribunale internazionale di Tokyo, di quello per la Jugoslavia e di quello per il Rwanda (v. M. Cavino, *La tutela dei diritti umani tra sovranità buona e sovranità cattiva nello Statuto della Corte penale internazionale*, in *I Diritti fondamentali in Europa*, XV Colloquio biennale dell'Associazione italiana di Diritto comparato, Messina-Taormina, 31 maggio-2 giugno 2001, Milano, Giuffrè, 2002, 667 ss.), definisce, con l'omicidio volontario, la riduzione in schiavitù e la deportazione o trasferimento forzato della popolazione, anche la fattispecie dello *sterminio*, ritenendo che essa si concreti non solo nel caso di uccisioni di massa o su larga scala, ma anche mediante atti volti a «sottoporre intenzionalmente le persone a condizioni di vita, quali ad esempio l'impedire l'accesso al vitto ed alle medicine, dirette a cagionare la distruzione di una parte della popolazione». Il diritto internazionale sembrerebbe, così, propenso ad individuare tra i presupposti che concretano la fattispecie dei crimini contro l'umanità non solo azioni volte alla distruzione fisica di un popolo, ma anche quelle indirizzate alla distruzione dell'*idea di un popolo*, attraverso l'annientamento dei punti di riferimento culturali di un gruppo e la destabilizzazione dei legami di appartenenza. Così

culturali diversi da quello proposto a livello centrale finisce così con il condizionare pesantemente le scelte del gruppo, necessariamente vincolate ad esigenze di sopravvivenza. Ai membri della comunità di minoranza non resterà che emigrare in massa verso un paese disposto all'accoglienza oppure rinunciare non solo al proprio eventuale desiderio di espressione e di riconoscimento a livello pubblico, ma anche alla mera manifestazione privata della propria identità.

Per quanto riguarda la seconda ipotesi, essa rimanda a scenari evidentemente diversi, seppure anche in questo caso vada evidenziato un certo disagio da parte del gruppo autoctono, che stenta a rintracciare canali di comunicazione con le istituzioni anche quando le rivendicazioni avanzate non sono affatto di tipo politico²⁸. I rapporti dello Stato con la popolazione si sviluppano prima di tutto in termini di cittadinanza, ed i contenuti della cittadinanza non sono contrattabili, perché non sono in origine differenziabili²⁹.

devono essere intesi gli atti orientati alla distruzione di luoghi di culto, delle biblioteche, del patrimonio architettonico di una comunità, della sua tradizione storica: seppure non attraverso l'eliminazione fisica, essi possono a ragione essere annoverati fra i crimini contro l'umanità, nel momento in cui tendono a minare le fondamenta del gruppo stesso. (Cfr. A. Garapon, *Crimini che non si possono né punire né perdonare*, (2002), trad. it., Bologna, il Mulino, 2004, in particolare 108 ss.). Questa impostazione permette in primo luogo di superare l'equivoco per cui la negazione o la imposizione legislativa di una verità, in quanto atti che non comportano l'uso della violenza fisica, non potrebbero essere considerati atti di repressione nei confronti di una comunità, poiché non immediatamente lesivi dei suoi membri. Si pensi al caso dell'ordinamento turco (art. 301 del codice penale) che punisce chiunque affermi che nel 1915 il popolo armeno fu vittima di genocidio (cfr. T. Akcam, *Nazionalismo turco e genocidio armeno*, Milano, Guerini & Associati, 2006) o alle teorie negazioniste, periodicamente all'onore della cronaca. I singoli ordinamenti, seppure in maniera diversa, hanno voluto far propria la tendenza del diritto internazionale, avvalorando la tesi della rilevanza degli atti di negazione rispetto al concretamento dei crimini contro l'umanità attraverso l'adozione di legislazioni repressive delle condotte di manifestazione e diffusione di idee volte a negare o minimizzare non solo lo sterminio degli ebrei, ma anche quello di altri popoli. Sul tema del negazionismo, sulla posizione legislativa assunta dai parlamenti di vari paesi e sulle questioni che questo genere di interventi solleva relativamente alla libera manifestazione del pensiero si rimanda a A. Di Giovine, *Il passato che non passa: "Eichmann di carta" e repressione penale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2006, XIII ss. ed alla ricca bibliografia ivi richiamata.

²⁸ Si parla in proposito di società o Stati agnostici, perché indifferenti rispetto alla persistenza di gruppi di minoranza sul territorio statale. Per una diversa catalogazione degli ordinamenti fondata sull'analisi del trattamento giuridico accordato "alle differenze" si veda R. Toniatti, *Minoranze e minoranze protette. Modelli costituzionali comparati*, cit., e J. Marko, *Equality and Difference: Political and Legal Aspect of Ethnic Group Relations*, in F. Matscher (ed.), *Vienna International Encounter on Some Current Issues Regarding the Situation of National Minorities*, Kehl, Engel, 1997, 67 ss.

²⁹ A partire dalla Rivoluzione francese l'idea di cittadinanza è andata sviluppandosi entro l'orizzonte di senso del termine nazione, che, nelle sue diverse manifestazioni ed accezioni, ne ha influenzato tanto i caratteri, quanto la sostanza. Si deve in particolare agli studi di Thomas H. Marshall (*Cittadinanza e classe sociale*, (1950), trad. it., Torino, Utet, 1976) il passaggio ad una lettura della cittadinanza in chiave politica e sociologica, al di là di ogni diretta corrispondenza, territoriale o di sangue, del singolo con lo Stato-nazione. Per giungere sino ai giorni nostri, dove, quantomeno nei sistemi liberal-democratici, si assiste alla progressiva emancipazione della cittadinanza da ogni forma di legame originario o di mera adesione volontaria del singolo. Infatti, seppure le particolarità etniche non cessano di essere presupposti prepolitici e pregiuridici della cittadinanza, essa oggi risulta essere «lo status che risulta contemporaneamente definito dai diritti e doveri del cittadino ... La nazione dei cittadini non trova la propria identità in affinità etnico-culturali, ma nella prassi dei cittadini stessi che esercitano attivamente i propri diritti democratici di partecipazione e di comunicazione». Cfr. J. Habermas, *Morale, Diritto, Politica*, (1991), Torino, Einaudi 1992, in particolare 112 ss. In questo senso la cittadinanza corrisponde prima di tutto alla assegnazione di diritti individuali entro la società politica: è «l'individuo e non la famiglia, il clan, il ceto, il borgo, la nazione o la specie umana a essere "soggetto di diritto"... L'organicismo politico pensa l'individuo come parte di un sistema stratificato di relazioni sociali, che ha nello stesso tempo un fondamento naturale ed etico. La cittadinanza moderna sancisce al contrario un'appartenenza selettiva dell'individuo alla dimensione parziale o artificiale (hobbesiana) della politica». Da ciò discende che se è vero che la «teoria giusnaturalistica concepisce i diritti di cittadinanza come diritti naturali e universali di cui ogni uomo è titolare in quanto membro di una comunità politica», d'altra parte «la prestazione delle garanzie giuridiche e dei concreti vantaggi collegati alla titolarità della cittadinanza è regolata dal codice politico dello Stato sovrano». Si rimanda a D. Zolo, *La strategia della cittadinanza*, in D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, Laterza, 1994, 18 ss. Sul punto si veda anche G. Dalla Torre, F. D'Agostino,

Mostrando una incondizionata fede nel dogma della neutralità culturale, lo Stato, infatti, rifiuta ogni dialogo che si basi sul riconoscimento della diversità dell'interlocutore ed ogni sua rappresentazione pubblica.

L'individuo è pertanto costretto all'esercizio privato non solo dei diritti che riguardano la vita intima della persona, ma anche di quelli che, avendo attinenza con la lingua, la pratica delle tradizioni, la comunione del proprio passato, perdono di significato quando non trovano corrispondenza in ambito pubblico, dove finiscono per suscitare imbarazzo e sospetto³⁰.

In questo caso, la rinuncia del singolo al modello socio-culturale di appartenenza e la progressiva erosione della propria identità comunitaria non possono essere considerati il frutto di un libero processo di adesione al modello della maggioranza, né tanto meno della spontanea e progressiva nascita di una cultura societaria, espressione dell'incontro di sensibilità e tradizioni diverse. Costituiscono, piuttosto, il risultato della inibizione di ogni manifestazione identitaria, dell'abbandono del proprio *habitus* culturale particolare, in favore di una certa omogeneità incolore del corpo sociale, immerso in uno spazio pubblico che volendo essere di *tutti* finisce con l'essere di *nessuno*³¹.

Ne consegue l'isolamento sociale di quanti, pur di non rinunciare alle proprie origini, accettano di vivere in uno stato di marginalità permanente³². Reagendo alla professata laicità culturale dello Stato, apparentemente estraneo a qualsivoglia opzione culturale, il gruppo che voglia mantenere viva la propria dimensione collettiva, infatti, costringe i propri membri verso una vita di confine, in cui gli aspetti del pubblico e del privato finiscono con l'intrecciarsi pericolosamente, sfuggendo

La cittadinanza. Problemi e dinamiche in una società pluralistica, Torino, Giappichelli, 2000; A. Catania, *Stato, cittadinanza, diritti*, Torino, Giappichelli, 2000, 109 ss.; S. Veca, *Cittadinanza. Riflessioni filosofiche sull'idea di emecipazione*, Milano, Feltrinelli, 1990. Date queste premesse la cittadinanza diviene lo strumento di diritto pubblico in grado più di ogni altro di determinare uniformità nel corpo sociale. Per una lettura della cittadinanza quale espressione della sovranità dello Stato si veda F. Degni, *Della cittadinanza*, Napoli-Torino, Eugenio Marghieri-Utet, 1921, 184 ss. Per una ricostruzione in chiave storica del concetto di cittadinanza si vedano P. Costa, *La cittadinanza: un tentativo di ricostruzione archeologica*, in D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza*, cit., 47 s.; Id., *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, Roma-Bari, Laterza, 1999; G. Crifò, *La cittadinanza. Tra antico e moderno*, Roma-Bari, Laterza, 1999; E. Grosso, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici, i modelli storici di riferimento*, Padova, Cedam, 1997; G. Zincone, *Da sudditi a cittadini*, Bologna, il Mulino, 1992. Nelle società multiculturali l'idea per cui la cittadinanza deve essere intesa al di fuori di ogni considerazione di appartenenza allo Stato-nazione e in uno con il catalogo dei diritti universali determina immediatamente un appiattimento del piano etnico-culturale. Intanto perché prescindere dall'affiliazione allo Stato-nazione significa escludere dal discorso sulla cittadinanza ogni altro dato sull'appartenenza. Inoltre perché, se il contesto che rappresenta l'orizzonte di senso della cittadinanza è rappresentato dai diritti universali generalmente riconosciuti, ciò, di per sé, determina la pressoché totale estraneità dei diritti culturali collettivi nella definizione del contenuto della cittadinanza.

³⁰ La distinzione che corre tra diritti collettivi e diritti individuali esercitati collettivamente non è di poco conto: se i singoli ordinamenti ed il diritto internazionale si sono sempre mostrati piuttosto restii rispetto al riconoscimento giuridico della categoria dei diritti collettivi, d'altra parte è stata evidenziata una certa sensibilità nel sottolineare l'importanza della comunione nell'esercizio di taluni diritti di natura culturale o simbolico-identitaria. In questo senso si veda la Convenzione quadro del Consiglio d'Europa del 1995, in particolare l'art. 3, comma 2.

³¹ Come ricorda D. D'Andrea, *La soggettività moderna tra diversità ed appartenenza*, in F. Cerutti (a cura di), *Identità e politica*, Roma-Bari, Laterza, 1996, 69, la «rappresentazione del gruppo sociale come luogo della relazione stabile e duratura fra individui non può essere restituita dallo spazio vuoto che non è né mio né tuo, ma dallo spazio come ciò che è sia mio sia tuo. Il paradigma della spazialità neutra è incapace di concettualizzare la formazione di un'identità comune come fenomeno essenziale di limitazione finalizzato ad assicurare continuità e durata».

³² Dal momento che nel caso di una professata neutralità assiologica dello Stato non è possibile concludere circa l'inesistenza di un modello statale dominante, allora è possibile ipotizzare che negli ordinamenti di tipo *agnostico* il mito della equidistanza statale rispetto alle opzioni socio-culturali possa degenerare in una sorta di tirannia di fatto della maggioranza rispetto al/ai gruppi di minoranza.

anche al minimo controllo statale. In questa condizione periferica possono trovare spazio e consenso gruppi *borderline*, che si servono della violenza e del terrore, barattando la pace sociale con il riconoscimento del diritto della loro comunità ad autodeterminarsi.

Nella terza e nella quarta ipotesi lo Stato si pone in una prospettiva completamente diversa. Ma mentre in un caso il riconoscimento pubblico del pluralismo culturale passa attraverso la mera tutela del diritto di espressione, anche collettiva, della propria identità, l'ultima opzione apre la strada all'attuazione di politiche pubbliche assai più complesse, tali da poter dare soddisfazione anche alle rivendicazioni di natura politica delle comunità autoctone, sino alla eventuale trasformazione del tipo di Stato³³.

Se le politiche di salvaguardia dell'identità culturale possono soddisfare l'interesse di quelle comunità che non aspirano all'autogoverno, per mancanza di legame con il territorio o per eccessiva frammentazione demografica, esse non potranno dirsi sufficienti a tacitare le rivendicazioni di quelle comunità che, territorialmente concentrate, nutrono aspirazioni di tipo politico, desiderando essere coinvolte attivamente nella vita pubblica dello Stato.

La concessione di spazi di autonomia di tipo politico, in particolare quando si declina in autonomia territoriale, infatti, va ben oltre la previsione di legislazioni settoriali per la tutela di singoli caratteri culturali, come la lingua, ed è per questo che può rappresentare davvero lo strumento giuridico più adatto ad assicurare la tutela della dimensione pubblica dei gruppi autoctoni³⁴. Più adatto, certamente, quando non anche, in alcuni casi, l'unico possibile per uscire da uno stato di conflitto sociale violento sostanzialmente endemico.

Infatti, quando la comunità che chiede autonomia è politicamente organizzata, territorialmente concentrata e coesa attorno ad un medesimo codice etico-comportamentale, allora la concessione di autonomia appare come una non-scelta, una mossa obbligata che lo Stato deve compiere, non potendo permettere il consolidarsi di condizioni destabilizzanti legate all'esistenza di ordinamenti alternativi e del tutto estranei al proprio. In questo caso dovrà essere riconosciuta al gruppo di minoranza una autonomia di tipo politico e territoriale: date certe condizioni ogni altra soluzione apparirà inadeguata.

Si proceda con ordine. Le tre caratteristiche ora individuate appaiono fra loro intrinsecamente legate al punto da alimentarsi vicendevolmente.

Un gruppo può nutrire concrete aspettative di autonomia quando a sua volta abbia orientato le proprie rivendicazioni verso un riconoscimento di tipo politico e non solo culturale. Secondo la macrodistinzione proposta, infatti, l'autonomia rappresenta un valido strumento giuridico per andare incontro a comunità politicamente organizzate e desiderose di proiettare le loro istanze in ambito pubblico. Mentre rappresenta un provvedimento eccessivo rispetto a quelle comunità che chiedono esclusivamente una tutela del proprio patrimonio culturale.

³³ In questo senso A.E. Galeotti, *Tolleranza e cittadinanza: il caso dello chador*, in *Biblioteca delle libertà*, 26, 1991, 115, distingue due diversi modi d'essere della tolleranza: l'uno che si rifà ad un modello di neutralità liberale, l'altro al tipo plurale. Più approfonditamente Id., *La tolleranza*, Napoli, Liguori, 1994.

³⁴ Sui caratteri del decentramento politico S. Labriola, *Introduzione. Il decentramento politico: definizione e casi*, in Id. (a cura di), *Il decentramento politico negli Stati dell'Unione Europea*, Rimini, Maggioli, 1997, 9 ss., che individua un nesso imprescindibile con la devoluzione della funzione di indirizzo.

A sua volta la natura politica delle minoranze si lega a doppio nodo con quello che abbiamo indicato come il secondo presupposto per l'attivazione di progetti di autonomia politica, vale a dire la territorialità.

Dire che le rivendicazioni di tipo politico affondano davvero le loro radici nella terra, infatti, non rappresenta solo la scelta di una metafora per parlare del legame fra pretese avanzate e concentrazione geografica.

Perché abbia senso parlare di autonomia politica è necessario che il gruppo insista su un medesimo territorio. Questo radicamento, infatti, contribuisce a definire la originarietà della comunità e determina nel gruppo la convinzione di essere in possesso di un atavico diritto al governo di quei luoghi che sono i luoghi della storia del gruppo.

Ed è a partire dal legame con il territorio che si consolida la terza condizione che dà corpo alla natura politica delle rivendicazioni avanzate, rappresentando, da un punto di vista logico, un fattore pregresso ad ogni altro carattere: l'esperienza autonoma dovrà riguardare quei gruppi che possono essere definiti come formazioni sociali la cui esistenza precede e prescinde il riconoscimento giuridico³⁵.

Bisogna distinguere, infatti, l'autonomia come riconoscimento giuridico, dall'autonomia come *status* naturale di fatto, dal momento che se è vero che un gruppo acquista rilevanza giuridica solo per espresso riconoscimento dello Stato, d'altra parte appare chiaro che nell'atto stesso del "riconoscere" è implicita l'accettazione di una situazione di fatto, che preesiste al dato giuridico e che per l'appunto ne legittima l'intervento³⁶.

³⁵ Se alla formulazione di cui all'art. 2 della Costituzione italiana possono essere ricondotte non soltanto le formazioni «aventi una struttura associativa e, comunque, una base "volontaria" (associazioni civili o religiose, partiti politici, sindacati, società cooperative, comunità di lavoro ecc ...) – le uniche formazioni sociali per le quali si pone un problema di soggettività giuridica –, ma anche le formazioni "naturali" (come la famiglia, la partecipazione alla quale, da parte dei figli, è a base "necessaria") e le aggregazioni risultanti in un'aggregazione meramente "materiale" anche se "volontaria" (come le riunioni)» (A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Padova, Cedam, 1992, 19), pare configurarsi uno spazio interpretativo per la sussunzione delle minoranze nel concetto giuridico di formazione sociale, tenuto conto che in essa tanto il fattore *volontario*, quanto quello *naturale* divengono fondamentali rispetto alla decisione del singolo di permanere nel gruppo. Per quanto difficile possa essere, l'individuo può sempre liberarsi di ogni riferimento che dal punto di vista culturale lo rende riconducibile alla sua comunità di origine, mentre dal punto di vista fisico, se non proprio ai caratteri in sé, potrà sempre rinunciare quantomeno al valore simbolico che tali caratteri assumono in termini di necessaria appartenenza ad un gruppo. La permanenza nella comunità di minoranza, pertanto, costituisce una chiara manifestazione della scelta di *svolgere la propria personalità* all'interno di un gruppo sociale più ristretto e diversamente connotato rispetto alla comunità statale. Adotta una nozione assai ampia di formazione sociale anche I. Massa Pinto nel suo *Doveri e formazioni sociali. Il dovere di fedeltà alla Repubblica come dovere di non rompere l'armistizio tra gruppi portatori di fini non negoziabili (ovvero il dovere di comprendere le ragioni degli altri)*, in R. Balduzzi, M. Cavino, E. Grosso, J. Luther (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi. Atti del convegno di Acqui Terme-Alessandria svoltosi il 9-10 giugno 2006*, Torino, Giappichelli, 2007, 52 ss. Per un approfondimento sui contenuti dell'art. 2 della Costituzione italiana e del concetto di *formazione sociale* si rimanda a E. Rossi, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1989 e alle osservazioni contenute in P. Rescigno, *Le formazioni sociali intermedie*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Tomo II, Milano, Giuffrè, 1999, 1383 ss., nonché, più recentemente, E. Rossi, *Art. 2*, in A. Celotto, R. Bifulco, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, in particolare 50 ss.

³⁶ In merito al concetto di autonomia come idea che precede il piano giuridico, seppure in ambito privatistico, non hanno perso attualità le considerazioni di E. Betti, *Teoria generale del negozio giuridico*, Torino, Utet, 1952, 40 ss. L'autore ricorda che gli interessi tutelati dal diritto privato esistono nella vita sociale indipendentemente dalla tutela giuridica e che i negozi giuridici sono «essenzialmente atti con i quali i privati provvedono in vista di quell'esigenza a regolare da sé i propri interessi nei rapporti reciproci: atti di *autonomia privata* in questo senso, atti cioè di autodeterminazione, di autoregolamento dei propri interessi fra gli stessi interessati. Autoregolamento, che dalla coscienza sociale è già considerato siccome impegnativo per le parti prima ancora che l'atto assurga alla dignità di negozio giuridico» (*ivi*, 42). Le considerazioni svolte potrebbero, forse, trovare applicazione anche nel diritto pubblico.

Il gruppo che afferma la propria identità, la preserva e la coltiva, corrisponde, secondo la definizione assunta nei paragrafi precedenti, ad una comunità che distingue i suoi componenti dalla maggioranza e determina i suoi confini, anche attraverso l'elaborazione di un codice comportamentale che per i membri conserva validità, al di là di ogni altro riconoscimento esterno: appartiene alla loro mappa caratteriale, concorre a determinare la loro identità ed in un certo senso è indifferente allo Stato stesso.

Da un punto di vista sociale, quindi, le comunità di minoranza, nel loro esistere materialmente come associazioni umane, possono prescindere, di per sé, dal riconoscimento in diritto: prima ancora che un gruppo sia giuridicamente definito come autonomo, esso può esserlo già per natura³⁷.

5. – Il riconoscimento di una autonomia da parte dello Stato ai gruppi con una forte ed irriducibile identità costituisce, quindi, una soluzione di tipo giuridico ad una condizione pregressa e rappresenta la ricerca di un corrispondente nel diritto in grado di regolare una situazione di fatto. In questo senso essa non si concreta in un mero atto normativo. Essa acquista un'innegabile valenza simbolica che proietta i suoi effetti sul piano sociale, essendo in grado di attivare processi di sussunzione che si sostituiscono alle precedenti relazioni basate sulla competizione e l'assimilazione.

A tal fine ad essa dovrà corrispondere una effettiva gestione del territorio da parte della popolazione locale, attraverso l'istituzione di organi di programmazione politica a carattere generale, espressione diretta degli elettori. È così che il voto, diritto individuale per antonomasia, assume una dimensione collettiva, rappresentando il desiderio realizzato dell'elettore che, in quanto parte di una comunità più ristretta di quella statale, vuole partecipare alla vita pubblica come singolo, ma anche attraverso le istituzioni locali del suo gruppo di origine: la politica del *gruppo*, si fa politica del *luogo*. Inteso come spazio entro cui confluiscono, hanno origine e sul quale insistono diverse culture e tradizioni, il territorio, solitamente inteso quale elemento inanimato costitutivo dello Stato, diviene *luogo*, essenza di storia, di memoria, di significati³⁸.

Paradossalmente proprio la parcellizzazione virtuale del territorio, attraverso il coinvolgimento istituzionale dei diversi livelli di governo, diviene il momento di abbrivio delle politiche di composizione del corpo sociale, delle politiche di integrazione e composizione, propense ad individuare ambiti di competenza piuttosto che a consolidare pratiche di esclusione.

Anche per questo non è possibile condividere l'idea per cui, in paesi profondamente frammentati dal punto di vista sociale, la concessione di autonomia di tipo territoriale altro non rappresenterebbe che il primo passo verso la scissione dello Stato.

³⁷ In tal senso, si richiamano ancora le osservazioni di E. Betti, che nella voce *Autonomia privata*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, Utet, I², 1958, 1560, si domanda «se l'autonomia non possa qualificarsi come fonte di un ordinamento preesistente, il quale venga solo riconosciuto com'è dalla legge statale. È codesta una questione proponibile anche per consuetudine; e per questo va, a nostro avviso, risolta di massima in senso affermativo».

³⁸ Così infatti S. Sicardi, *Essere di quel luogo. Brevi considerazioni sul significato di territorio e di appartenenza territoriale*, in *Politica del diritto*, 2003, 117 s., richiamando le pagine di C. Galli, *Spazi politici. L'età moderna e l'età globale*, il Mulino, Bologna, 2001, 15, cui si rimanda, parla di «una parallela tendenza ... alla "rinaturalizzazione dello spazio politico", ove lo spazio si fa luogo, "particolare differenziante" che si oppone all'"universale indifferenziato"; il luogo come "temporalizzazione dello spazio ... dimensione della durata, del passato».

Al contrario, l'analisi della realtà sembrerebbe dimostrare il contrario, dal momento che in molti casi il riconoscimento di prerogative autonome si è rivelato un efficace deterrente rispetto a rivendicazioni di tipo secessionista.

A prescindere dal fatto che sul piano internazionale il riconoscimento di effettivi spazi di autonomia in grado di garantire il diritto di un popolo a disporre di sé, nonché delle proprie ricchezze e risorse, si pone già di per sé in termini antitetici a qualsivoglia possibilità di veder riconosciuto un diritto alla separazione, intesa come espressione del principio di autodeterminazione³⁹, sul piano interno, il diritto comparato mostra (si pensi all'esperienza dell'Irlanda del Nord) che la concessione di autonomia, quando corrisponde a concreti poteri decisionali e coinvolge tutte le forze sociali, attenua, piuttosto che acuire, la contrapposizione fra gruppi diversi. All'atto della concessione di autonomia politico-territoriale, infatti, corrisponde uno stato soggettivo carico di valenza simbolica rappresentato dal riconoscimento da parte delle istituzioni centrali dell'esistenza di una realtà che è "altro" rispetto alla maggioranza, pur rappresentandone al contempo una parte integrante. L'ente autonomo non sarà, dunque, un soggetto cui lo Stato delega un potere: la sua esistenza come i suoi ambiti di indipendenza sono incomprimibili perché, nella forma e nell'essenza, trovano cittadinanza in Costituzione.

6. – La dimensione costituzionale dei processi di integrazione costringe lo Stato a predisporre politiche che non sono solo di emergenza sociale per far fronte alla tensione crescente fra gruppi sociali contrapposti, ma che necessariamente devono avere respiro istituzionale.

La ripartizione del potere statale a livello territoriale, corrispondente al riconoscimento di spazi di autonomia e autorappresentazione collettiva, infatti, potrebbe davvero innescare processi di dissoluzione dello Stato, qualora il processo decostruttivo dell'ordine costituzionale non fosse accompagnato da un momento che consente la ricomposizione di un policentrismo che altrimenti apparirebbe irrimediabilmente esploso⁴⁰.

Lo spazio e il ruolo assegnato al diritto costituzionale nello Stato multinazionale è, dunque, in primo luogo quello della ricerca di una formula politica in grado di governare, sintetizzare ed interpretare il pluralismo delle società contemporanee.

Ne discende che i processi di decentramento non potranno essere letti solo in chiave territoriale, come premessa alla definizione di un nuovo tipo di Stato, come istituti di *self rule*, ma devono essere colti anche nella loro dimensione dinamica, rappresentata, dal punto di vista dell'organizzazione politica, dalla ricerca di un nuovo equilibrio fra decentramento ed unità, fra sovranità dello Stato ed autonomia territoriale, fra interesse nazionale e locale.

³⁹ In tal senso F. Lattanzi, *Autodeterminazione dei popoli*, in *Digesto*, Disc. Pubbl., vol. II, Torino, Utet, 1992, 7, ricorda che di per sé il «principio di autodeterminazione non implica il diritto di secessione da parte di minoranze desiderose, spesso per rivendicazioni puramente nazionalistiche, di ergersi a stato indipendente. I diritti delle minoranze possono essere garantiti in uno Stato retto da un regime democratico rispettoso dei diritti dell'uomo in generale e dei diritti specifici delle minoranze in particolare e disposto, infine, a concedere ampie autonomie di governo a gruppi etnici stanziati su una parte del territorio nazionale». Si veda anche: B. Conforti, *Diritto internazionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 1995, 22 ss.; G. Arangio-Ruiz, *Autodeterminazione (Diritto dei popoli alla)* in *Enciclopedia giuridica*, Roma 1989; C. Baldi, *Autodeterminazione*, in N. Bobbio, N. Matteucci (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino, Utet, 1976, 71 ss.

⁴⁰ Prendendo a prestito la plastica espressione di F. Pizzetti, *L'attuazione del nuovo ordinamento costituzionale in un sistema policentrico "esploso". Le nuove esigenze di governance*, nella sua raccolta di saggi *Il nuovo ordinamento italiano fra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2002.

Non vi è dubbio che almeno nella fase iniziale dei processi di decentramento politico dello Stato a partire da una condizione di potere indiviso l'attenzione sarà catalizzata dalle istituzioni periferiche: esse, e non quelle centrali (come viceversa accade, ad esempio, nelle evoluzioni federali in senso aggregativo), costituiscono il vero elemento di novità nel panorama costituzionale nazionale. Ciò non toglie che, una volta preso atto della struttura composita del proprio tessuto sociale ed istituzionale, lo Stato che si è mosso nel senso di riconoscere forma istituzionale al proprio pluralismo sociale⁴¹, dovrà farsi promotore di un processo di integrazione che è rivolto all'autoformazione della *propria identità*⁴². Un'identità la quale non può essere il risultato della mera sovrapposizione di più elementi, delle altre identità, ma che deve essere il frutto di un'integrazione che genera un tutto indistinto a partire da singoli caratteri.

È certo che le considerazioni svolte muovono dai medesimi presupposti da cui muoveva Arend Lijphart formulando la sua teoria del *power sharing*. D'altra parte, occorrerà immediatamente chiarire che è nella definizione degli obiettivi che si intende raggiungere che emergono alcune differenze sostanziali, tese, in un certo senso, al superamento degli stessi limiti che nella pratica sembrano inibire le potenzialità degli strumenti del *potere diviso*.

Attraverso il riconoscimento di ampi diritti di rappresentanza e partecipazione, non è solo alla condivisione del governo che si punta⁴³: l'obiettivo è la creazione di una società nuova, caratterizzata da plurime fedeltà che corrispondono alla sua natura multinazionale. Lo spazio condiviso non si riduce ad uno spazio conteso, dove avanzare rivendicazioni, ma uno spazio in cui, potendo dare per scontato il riconoscimento della diversità, concretato nella concessione

⁴¹ Rappresentano considerazioni ancora ricche di spunti di riflessioni quelle di G. Burdeau, *Traité de Science Politique*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Tomo II, 1967, che riconosce nel principio di autonomia e in quello di partecipazione i fondamenti dell'organizzazione federale.

⁴² Secondo l'insegnamento di Rudolf Smend, «lo Stato non è un intero immobile da cui emanano singole espressioni di vita, atti diplomatici, sentenze, atti amministrativi. Ma piuttosto esso esiste di per sé soltanto in queste singole espressioni di vita, in quanto attivano una connessione spirituale complessiva, e nelle ancora più importanti innovazioni e trasformazioni che hanno come oggetto esclusivo questa stessa connessione. Esso vive ed esiste soltanto in tale processo di rinnovamento costante, di continua rigenerazione del vissuto ... Ciò costituisce il processo centrale della via statale, se si vuole, il suo nucleo sostanziale, per caratterizzare il quale ho già proposto altrove il termine integrazione ... Lo Stato esiste solo perché e in quanto si integra continuamente, si costruisce nei e a partire dai singoli – e in questo processo continuo consiste la sua essenza di realtà sociale spirituale». Cfr. R. Smend, *Costituzione e diritto costituzionale*, (1928), trad. it., Milano, Giuffrè, 1988, 75 e s.

⁴³ Come noto, l'idea della democrazia consociativa, o *power sharing*, punta sulla creazione di un modello di governo fondato sulla concordanza attraverso il coinvolgimento nel governo e nell'ambito legislativo. Tale coinvolgimento dovrebbe essere garantito da alcuni elementi istituzionali, quali l'autonomia dei gruppi di minoranza negli ambiti di loro interesse; la rappresentanza proporzionale; la condivisione del potere esecutivo, prevedendo la formazione di grandi coalizioni; il diritto di veto; l'arbitrato come composizione dei conflitti. Non sono mancate critiche alla teoria del *power shared*, tese ad evidenziare «la sua attitudine a congelare e approfondire le divisioni etniche» (ne dà conto J. Woelk, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina. Dall'ordinamento imposto allo Stato multinazionale sostenibile*, Padova, Cedam, 2008, 59). Essa, infatti, tenderebbe ad una lettura eccessivamente statica dell'identità collettiva, attenta più alla soluzione del conflitto che alla creazione di presupposti di composizione sociale, e si fonda pertanto su criteri di differenziazione prescrittivi prima che descrittivi, con ciò contribuendo a cristallizzare un processo *in fieri*, senza puntare sulle procedure di integrazione. Per un'analisi compiuta del concetto *power shared* si rimanda agli scritti di A. Lijphart, *Consociational Democracy*, in *21 World Politics*, 1969, 207, e Id., *Democracy in Plural Societies*, New Haven, Yale University press, 1977; Id., *The Power Sharing Approach*, in J.V. Montville (ed.), *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies*, New York, Lexington Books, 1991, 491 ss.; Id., *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press, 1999. Per una critica alla teoria del *power shared*, in particolare D.L. Horowitz, *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley, University of California Press, 2000. Infine per un'analisi della evoluzione del *power sharing* e delle sue recenti prospettive applicative J. Woelk, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina*, cit., 47 ss.

dell'autogoverno, si procede alla costruzione di una identità collettiva statale a partire dalla ricomposizione delle diverse identità, attraverso un processo che è inevitabilmente politico e che presuppone la partecipazione alla formazione della decisione collettiva nelle sedi della rappresentanza.

Queste ultime considerazioni, in particolare, impongono una riflessione ed uno sforzo di indagine ulteriore. Se si chiede al diritto costituzionale di intervenire al fine di rendere il quadro istituzionale il più possibile aderente al sistema sociale del paese, infatti, diviene altresì necessario quantomeno tentare di individuare una formula di organizzazione territoriale e politica adatta a rispondere – se non immediatamente, almeno nel lungo periodo – alle esigenze dello Stato multinazionale.

7. – Anticipando sin da ora le conclusioni cui perviene questo intervento, sia consentito affermare che a parere di chi scrive questa forma esiste ed è ascrivibile alla famiglia dello Stato federale.

Ma si prosegua con ordine.

Dal punto di vista dell'organizzazione istituzionale, gli ultimi anni sono stati caratterizzati da una tendenza, condivisa pressoché da tutti gli ordinamenti democratici occidentali, verso forme di disarticolazione del potere e del territorio sempre più accentuate⁴⁴.

La riorganizzazione in chiave territoriale del potere, dove anche sia espressione di una timida apertura o di una più massiccia operazione di deconcentrazione, sembra ormai costituire la nuova forma d'essere dell'odierno Stato costituzionale, anche in paesi caratterizzati da forte tradizione centralista⁴⁵.

⁴⁴ In tal senso G. de Vergottini, *Devoluzioni e transizioni costituzionali: annotazioni comparative*, in A. Torre (a cura di), *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli Stati unitari*, Torino, Giappichelli, 2007, 4 ss., parla di «una tendenza, facilmente decifrabile, che opera nel senso dell'alleggerimento degli apparati centrali dello Stato a favore di un sensibile rafforzamento delle autonomie politiche territoriali». Dal punto di vista storico sarebbe «chiaramente decifrabile in tutta Europa la tendenza all'incremento dello sviluppo dei processi di riconoscimento a livello costituzionale della garanzia delle autonomie politiche territoriali», secondo modelli «non necessariamente ripetitivi». Così anche G. Rolla, *Lo sviluppo del regionalismo asimmetrico e il principio di autonomia nei nuovi sistemi costituzionali: un approccio di diritto comparato*, in *Quaderni regionali*, n. 1-2, 2007, 387, secondo il quale lo «sviluppo del regionalismo asimmetrico e l'affermazione del principio di autonomia delle comunità territoriali rappresentano due caratteristiche degli attuali sistemi costituzionali». Peter Häberle, *El federalismo y el regionalismo: una estructura modélica del Estado constitucional. Experiencias alemanas y proyectos. Memorandum para un proyecto español*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 77, 2006, 10, analizzando la ormai diffusa propensione verso il tipo di stato decentrato, riconosce come il federalismo ed il regionalismo siano divenuti, ormai, due elementi strutturali dello Stato costituzionale dei giorni nostri ed afferma che «en raras ocasiones se produce una vuelta a sistemas centralistas ... o una abrogación de la segunda cámara ... Tanto el federalismo como el regionalismo se justifican a partir de la división vertical de poderes; su función es evitar el abuso de poder.

El federalismo y el regionalismo sirven a la libertad, sobre todo cultural, del lugar, y constituyen un buen contrapeso antropológico-cultural frente a la rasante globalización y a la economización anónima de hoy qua amenaza con arrojar al ombre, literalmente, al vacío».

⁴⁵ La stessa Francia, d esempio, da sempre paradigmatico esempio dello Stato unitario, il 17 marzo 2003 ha avviato un processo di riorganizzazione del territorio nazionale che ha condotto all'adozione della legge di riforma costituzionale n. 2003-276: la valenza simbolico-evocativa della revisione, che comporta la scelta di consacrare in Costituzione l'irreversibilità del processo di decentramento, non viene meno neppure davanti ai giudizi di merito che possono essere formulati sul contenuto della legge e sul lento processo che negli anni ha condotto alla sua assunzione. È così, pur senza che la riforma abbia minato l'impianto classico del sistema giuridico francese, fondato sul carattere unitario dello Stato, l'art. 1 della Costituzione francese del 1958, accanto alla esposizione dei principi fondamentali che informano l'intero ordinamento, prevede oggi che «*Son organisation est décentralisée*». Per una lettura in chiave generale dell'esperienza istituzionale francese si veda E. Grosso, *Francia*, Bologna, il Mulino, 2006. Sulle vicende relative all'avvio del

Negli ultimi anni, dunque, la classica distinzione fra il tipo di Stato⁴⁶ unitario, anche nella sua versione regionale, e quello federale, sino alla forma confederale, è andata lasciando il posto ad una miriade di esperienze, per descrivere le quali, spesso, si è fatto ricorso alle categorie tradizionali del diritto pubblico comparato, di fatto snaturandole, oppure si sono usate locuzioni generali quali Stato composto, Stato autonomo, Stato decentrato, Stato devoluto, tendenzialmente onnicomprensive, ma per questo molto meno tassonomiche⁴⁷.

Con ciò si è assistito inevitabilmente ad una volgarizzazione di espressioni dal contenuto sino a ieri sostanzialmente condiviso, come nel caso del termine “Stato federale”, scaduto ad un uso più propagandistico che scientifico, soprattutto in virtù della tradizione simbolica ed ideologica che il federalismo, come forma del governo democratico, porta con sé, nonché per via di una inesorabile distorsione cui la dottrina del *federalizing process* di Carl J. Friedrich è stata sottoposta⁴⁸, essendo dilatata sino a comprendere ogni tipo di processo di decentramento a prescindere dalla filosofia che lo anima⁴⁹. Con una evidente e progressiva dispersione della categoria giuridica del “federale” –

processo di decentramento politico, *ex pluribus*, si veda M. Calamo Specchia, *Un nuovo regionalismo in Europa: il decentramento territoriale della Repubblica francese*, Milano, Giuffrè, 2004. Sia consentito, altresì, il richiamo a A. Mastromarino, *Il Conseil Constitutionnel francese frena la Corsica. Brevi note a proposito della decisione n. 2001-454 DC*, in *Le Regioni*, 2002, 625 ss.; Id., *Decentrare “alla francese”: la legge di riforma costituzionale n. 2003-276*, in *Politica del diritto*, 2004, 347 ss.

⁴⁶ Il concetto di *tipo di Stato*, riconducibile a Fulco Lanchester, (in *Gli strumenti della democrazia*, Milano, Giuffrè, 2004, in particolare 317) ha trovato ampio consenso in dottrina (da ultimo anche C. Pinelli, *Forme di Stato e forme di governo. Corso di diritto costituzionale comparato*, Napoli, Jovene, 2009, 193 ss.). Esso affiancandosi a quello di forma di Stato, insiste sulle interazioni centro-periferia e sui loro mutevoli rapporti, ritenendo assunta a priori l’evoluzione in senso democratico dei nodi legati al più classico binomio *autorità-libertà*. Dal punto di vista della forma di Stato, infatti, la dottrina sembra ormai concorde nel ricondurre tutte le diverse declinazioni dello Stato composto alla più ampia categoria dello Stato democratico pluralista. Così si veda C. Chimenti, *Noi e gli altri*, I, Torino, Giappichelli, 2001, e già ancora prima F. Lanchester, *Stato (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIII, Milano, Giuffrè, 1970, 796 ss.

⁴⁷ Secondo A. Reposo, *Tecniche costituzionali del federalismo: modelli recenti*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 131, 2001, 21 s., le stesse «qualificazioni che gli Stati danno a se medesimi accrescono la babele semantica, rendendo viepiù precaria la determinazione delle varie tipologie, identificate con espressioni linguistiche che sovente non corrispondono alle rispettive forme istituzionali», e che rischiano di far assomigliare il lavoro del giurista sempre più a quello «dell’entomologo». Si veda anche L. Pegoraro, S. Baldin, *Federalismo, regionalismo, localismo. Dalle definizioni costituzionali ai progetti di riforma*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 1998, 945 ss.

⁴⁸ ...confondendo i piani su cui essa si sviluppa. Cfr. C. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy*, Boston, Ginn & Co., 1950; Id., *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York, Praeger, 1968. Il discorso di Friedrich muove, infatti, in prima battuta, da un discorso sul federalismo inteso come “progetto di convivenza”. Egli nella sua versione politologica, prima che giuridica, dell’esperienza federale parlerà di comunità politiche, non necessariamente facendo coincidere il concetto con quello di Stato o di ente federato. Al centro della riflessione di Friedrich vi è innanzitutto la verifica delle possibilità che il principio federativo ha di «collegare una certa unità con una certa molteplicità», attraverso un processo ininterrotto di integrazione e differenziazione continua. Il fatto che il federalismo come *processo* rimandi alla ricerca di soluzioni politico-istituzionali mutevoli perché rivolte alla ricerca di un equilibrio dei differenti rapporti “inter” ed “infra” statali, perennemente da ridefinire, non significa, del resto, che esso debba comunque sottrarsi ad un’analisi di tipo scientifico-giuridica. Lo stesso Friedrich «afferma, sì, che l’essenza del federalismo e quella di un processo in continua e necessaria evoluzione, ma non intende per questo negare che vi sono certe tipiche “forme” nelle quali tale processo deve essere “organizzato”. Chè anzi, fuor di dubbio, il federalismo è a suo avviso “processo” e, ad un tempo, “apparato strutturale” (cfr. A. La Pergola, *L’«empirismo» nello studio dei sistemi federali: a proposito di una teoria di Carl Friedrich*, in *Diritto e società*, 1973, 12 ed anche in Id., *Tecniche costituzionali e problemi delle autonomie «garantite»*, Padova, Cedam, 1987, 123 ss.).

⁴⁹ Nella voce *Stato federale*, in *Enciclopedia giuridica*, XLII, 836, G. de Vergotitni, parla del federalismo come di una «soluzione diretta a migliorare l’uso del potere». D’altra parte se considerata solo in questi termini la scelta federale finisce con l’essere intesa più come una “formula” politica che come una dottrina politica dello Stato: «tale formula, se utilizzata come semplice soluzione tecnico-costituzionale di ripartizione del potere tra centro e periferia, contribuisce alla razionalizzazione del potere (*rectius* del suo esercizio), senza tuttavia dar vita ad un ordinamento federale» (Cfr. Al.

come di altre categorie in uso nel diritto pubblico comparato – cui è seguita, in molti casi, una rassegnata rinuncia alla classificazione per effettuare una rappresentazione ordinata di un campo di esperienza⁵⁰.

Si è preferito descrivere il singolo caso piuttosto che procedere a definire modelli, dimenticando che se la catalogazione consiste, alla luce di un criterio scelto dall'osservatore, nella formulazione di classi, cui è possibile ricondurre fenomeni empirici sulla base di somiglianze teoricamente accertate, l'eventuale venir meno della validità di una tipologia non avrebbe dovuto comportare l'abbandono del metodo generalizzante⁵¹. Quanto spingere, tutt'al più, a modificare il parametro attraverso cui si è proceduto alla classificazione, nella ricerca di un nuovo idealtipo⁵². Anche quando il ricorso alla categoria e alla classificazione perde di valore dal punto di vista descrittivo, non di meno, infatti, mantiene la sua funzione propedeutica alla comprensione delle dinamiche più profonde di un ordinamento. Comprensione che deve andare al di là dello studio degli aspetti più contingenti: solo all'interno di un preciso quadro giuridico ha senso l'opera di descrizione del reale contingente.

Anche lo studio dei tipi di Stato singolarmente intesi non può, dunque, prescindere dalla definizione di modelli classificatori. Ad essi va riconosciuta, in primo luogo, una capacità descrittiva in grado di svolgere tanto una funzione sistematica, quanto conoscitiva; ma anche una capacità prescrittiva, che, mutuando una distinzione adottata per la teoria delle forme di governo, potrà essere intesa in senso assiologico (avendo essi come fine non solo il coordinamento dei tipi, ma anche la loro valutazione) o in senso giuridico-stipulativo. L'attività classificatoria appare allora come un'attività costantemente in tensione fra il metodo empirico e quello dogmatico, in bilico tra il compito conoscitivo e quello normativo ad essa assegnato⁵³. Ed è solo eventualmente dalla degenerazione, in un senso o nell'altro, di questo equilibrio che possono derivare disfunzioni, non

Anselmo, *Lineamenti concettuali e dottrinali*, in A. Anselmo, Al. Anselmo, A. Bianchi, A. D'Asaro (a cura di), *Neoregionalismo e riforma federale dello Stato*, Milano, Franco Angeli, 2006, 129). Insiste sulla natura strutturale e non solo quantitativa delle differenze esistenti fra la forma di Stato federale e quella riconducibile ad ogni declinazione regionale dello Stato unitario M.P. Viviani Schlein, *Esperienze autonomistiche a confronto*, in M.P. Viviani Schlein, E. Bulzi, L. Panzeri (a cura di), *L'Europa tra federalismo e regionalismo*, Milano, Giuffrè, 2003, 302 ss.

⁵⁰ Si veda L. Lantella, E. Stolfi, M. Deganello, *Operazioni elementari di discorso e sapere giuridico*, Torino, Giappichelli, 2004, 138.

⁵¹ Seppure, va detto, la validità di un modello non può essere revocata in dubbio perché ad esso non risulta perfettamente riconducibile un singolo caso di specie. Non è, infatti, nella perfetta corrispondenza fra oggetto e parametro che si concreta la funzione descrittiva della classificazione, che punta «su un processo di astrazione teorica che rende impossibile la perfetta corrispondenza tra categoria ideale e singole esperienze storiche che ad essa sono ascritte». Cfr. M. Volpi, *Libertà e autorità*, Torino, Giappichelli, 2008, 8. Del resto, «l'obiettivo principale della teoria delle forme di Stato e di governo non è quello di classificare molte o tutte le forme di Stato e di governo, ma anzitutto quello di individuare, descrivere e riassumere l'essenziale ed il permanente di una determinata esperienza storico-sociale unitaria dal punto di vista del modo di esercizio del potere politico (oppure unitaria dal punto di vista del modo d'essere complessivo di una intera società organizzata a Stato)». Così G.U. Rescigno, *Forme di Stato e forme di governo*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XIV, Roma, Treccani, 1989, 8, e anche, inevitabilmente, L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, 634 ss. Sul carattere essenziale e pure inevitabilmente approssimativo di ogni attività di classificazione si veda anche L. Pegoraro, *Introduzione al diritto pubblico comparato*, in G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Reposo, M. Volpi, *Diritto pubblico comparato*, Torino, Giappichelli, 2007, 13 ss.

⁵² A. Reposo, *Tecniche costituzionali del federalismo*, cit., 21 s., parla di «anarchismo metodologico», dal momento che «l'abbandono delle sistemazioni classiche, poste in crisi dalle realtà istituzionali emergenti, non sembra compensato dall'apprestamento di un apparato dottrinale sostitutivo, dotato di una sufficiente coerenza logica».

⁵³ Sulle ragioni del classificare G.U. Rescigno, *Forme di Stato e forme di governo*, cit., 9 ss.

tanto ascrivibili alla validità del metodo generalizzante, quanto alla sua applicazione⁵⁴. Ne consegue che, se la tendenza a rinunciare alla catalogazione può essere considerata sintomo di un fisiologico superamento di alcune definizioni che con il trascorrere del tempo hanno perso capacità descrittiva, non trovando più corrispondenza nella realtà, nel momento in cui essa diviene prassi consolidata non può che essere affrontata come una condizione patologica, che di fatto rende più gravosa la condizione di incertezza semantica in cui sono stati ridotti termini quali federalismo, regionalismo, decentramento, Stato composto.

Infatti, se a questo criterio di classificazione *soft* dei tipi di Stato deve essere riconosciuto il merito di aver permesso una notevole semplificazione nello studio delle forme di organizzazione territoriale e politica dello Stato, d'altra parte, un simile approccio deve, necessariamente, invitare alla cautela. Come sottolinea parte della dottrina che pure ne condivide il fondamento, la semplificazione del metodo, infatti, non può significare semplificazione del campo di indagine. La semplificazione non deve condurre, neppure inavvertitamente, ad una banalizzazione della teoria dei tipi di Stato e ad una sterilizzazione dei modelli dal punto di vista culturale ed ideologico⁵⁵.

Il comprensibile rifiuto rispetto ad un approccio del tutto formale e statico della teoria dei tipi di Stato, infatti, non può perdersi nel buio di una notte in cui tutte le vacche sembrano grigie. La ricerca di una continuità attraverso la quale si passerebbe da un tipo di Stato ad un altro, senza cesure, pur privilegiando l'iniziale comparazione per similitudine, non può prescindere del tutto

⁵⁴ Cfr. M. Dogliani, *La teoria delle forme di governo*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 1, Milano, Giuffrè, 1991, in particolare 5 e 12). Consapevoli del fatto che «scopo del giurista non è “ricercare essenze”» (cfr. L. Pegoraro, *Forme di governo, definizioni, classificazioni (con particolare riferimento alla forma di governo semi-presidenziale)*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Tomo II, cit., 1226 s.), appare comunque opportuno insistere sull'importanza del ruolo che la catalogazione può essere chiamata a svolgere ancora oggi. Infatti, al di là della natura sempre meno “normativa” e sempre più “allusiva” delle classificazioni del diritto costituzionale, ciò non di meno ciò che conta è che esse «servano non solo a rappresentare la realtà ai fini di una descrizione, ma possano venire utilizzate a comprenderne i movimenti e le variazioni secondo il tempo e le circostanze in cui sono destinate ad operare» (cfr. la prefazione di Giorgio Lombardi al volume *Semipresidenzialismi*, Padova, Cedam, 1997, a cura di L. Pegoraro e A. Rinella). Parimenti, mutuando le riflessioni svolte da M. Dogliani in tema di forme di governo (*Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1973, 214 ss.), è possibile affermare che anche i tipi di Stato individuati dalla dottrina si inseriscono in un procedimento circolare «per cui si parte dagli ordinamenti per giungere alla formulazione degli schemi astratti; e per ritornare da questi agli ordinamenti positivi che, in quanto illuminati dal concetto dogmatico vengono compresi nella loro essenza giuridica» (*ivi*, 219). Questo processo può essere sostanzialmente messo in crisi da due derive. Da una parte, infatti, bisogna tenere presente che «esiste un *quantum* di astrazione e di rielaborazione generalizzante delle figure dogmatiche che non può essere superato, a meno di non operare un salto qualitativo, per cui si passa da un piano in cui il concetto astratto è ancora sinteticamente rappresentativo dei fenomeni che ordina e sistematizza, e ad essi direttamente riconducibile per la specificità del suo contenuto, ad un piano in cui il concetto perde ogni legame diretto con i fenomeni cui si riferisce». A queste condizioni «le tipologie da un lato, perdono la capacità descrittiva di forme storiche subendo un processo di deformazione universalistica; e dall'altro, come conseguenza, si distaccano dal livello più propriamente tipologico, per assumere una fisionomia più complessa. Non si pongono più, cioè, come figure generalizzate che, se da un lato superano il momento puramente idiografico, sono però nel contempo dotate di un contenuto descrittivo ancora riconducibile, per quanto sintetico, all'insieme storicamente determinato di ordinamenti che ne costituisce l'ambito di validità e di applicazione: e infatti le tipologie collocate a questi livelli di astrazione possono essere fatte viaggiare attraverso la storia e i regimi politici, col risultato, del tutto inutile, quando non dannoso, di unire nominalisticamente esperienze profondamente diverse» (*ivi*, 221). Dall'altra parte va sottolineato che se l'esasperazione del metodo dogmatico lo rende inadatto alla rappresentazione del reale, non di meno la pretesa di una perfetta corrispondenza dei modelli ai casi concreti rende vano ogni tentativo di attribuire alla classificazione una necessaria funzione prescrittiva, dal momento che essa risulta essere incapace di pervenire a pur minime definizioni.

⁵⁵ Insiste sull'importanza della dottrina delle forme di Stato e di governo G. de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, vol. 1, Padova, cedam, 2007, 53 ss.

dall'analisi delle differenze, pur esistenti, anzi spesso coesenziali⁵⁶: neppure negli ultimi anni, quando le dinamiche che animano le diverse esperienze costituzionali dello Stato composto sono divenute sempre più simili fra loro.

Sul piano della ripartizione delle competenze, dell'allocazione del potere sovrano, dei rapporti di rappresentanza, la generale separazione, che ha originariamente caratterizzato le relazioni fra il centro e la periferia, in maniera più o meno accentuata a seconda del modello adottato, è andata lasciando il posto a pratiche cooperative, diffuse a prescindere dal tipo di Stato⁵⁷. Con ciò contribuendo, appunto, a favorire quell'analisi "quantitativa" piuttosto che "qualitativa"⁵⁸, che,

⁵⁶ Lo ricorda G. Lombardi, *Premesse al corso di diritto pubblico comparato. Problemi di metodo*, Milano, Giuffrè, 1986, 38, secondo cui: «tutti i sistemi possono essere comparabili fra loro, a patto di comprenderne, prima che le analogie, le differenze di fondo.

Allora però occorre avere ben chiare le idee, almeno in generale, sulle caratteristiche essenziali di questi sistemi». Sul valore della comparazione come metodo di studio del diritto «che genera come suo immediato e immancabile prodotto la conoscenza (nei limiti che le circostanze consentono), delle somiglianze e delle differenze che intercorrono fra gli oggetti comparati» si veda G. Bognetti, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Torino, Giappichelli, 1994, 90 s. Sul concetto di comparabilità a partire dalle differenze si veda, nella manualistica, G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Reposo, M. Volpi, *Diritto pubblico comparato*, Torino, Giappichelli, 2007, in particolare 11 ss.; L. Pegoraro, A. Rinella, *Introduzione al diritto pubblico comparato. Metodologie di ricerca*, Padova, Cedam, 2002, in particolare 36 ss.

⁵⁷ Per lungo tempo il modello cooperativo è prevalso rispetto a quello duale tanto nell'esperienza dello Stato unitario regionale quanto negli Stati federali. Il riferimento meriterebbe un approfondimento che ora non è possibile svolgere per intero. D'altra parte, va detto che la difficoltà pratica di delineare in maniera netta le sfere di competenza dei diversi livelli di governo, accompagnata dal progressivo sviluppo della società in senso poliedrico e dalla crescita dell'economia in senso globale hanno reso sempre più evidente la difficoltà di delineare precisi confini di separazione verticale dei poteri (si veda D.J. Elazar, *Cooperative federalism*, in D.A. Kenyon, J. Kincaid (eds.), *Competition among States and Local Governments*, Washington, Urban Institute Press, 1991, in particolare 65). La trasformazione in senso cooperativo dei rapporti multilivello è apparsa come naturale, sino al definitivo affermarsi di una copiosa letteratura in tema di *federalismo competitivo* che ha indotto un rallentamento delle pratiche cooperative fra i diversi livelli di governo sia in senso verticale che in senso orizzontale (cfr. B. Baldi, *Il federalismo competitivo: l'Italia in prospettiva comparata*, in *Teoria politica*, n. 2, 2009, 95 ss.). Questo trend è stato meno evidente laddove il testo costituzionale ha previsto *ab initio* strumenti di coordinamento, quali la legislazione di tipo concorrente, i poteri di sostituzione e le deleghe amministrative; lampante nei casi in cui i rapporti centro-periferia sono disciplinati secondo la logica del decentramento competitivo. Emblematico in questo senso il caso statunitense. Come sottolineano gli stessi autori de *Il federalista* (cfr. J. Madison, *paper 45 e paper 46*), il *Dual Federalism* è radicato nella Costituzione americana secondo uno «schema geometricamente lineare»: il dualismo «tra Stati e Federazione è ... sinonimo, nella Costituzione americana e nella lettura dei suoi primi interpreti, di reciproca sovranità e indipendenza e di separazione delle competenze». Nonostante ciò «l'esperienza storica ha però evidenziato che le componenti "duali" del federalismo americano non hanno esaurito la trama dei rapporti tra governo federale e Stati perché, accanto ai fattori di separazione e di garanzia delle rispettive sfere di competenze, sono andate sviluppandosi negli anni forme di poteri concorrenti, che hanno visto le diverse autorità cooperare per il migliore perseguimento dell'interesse pubblico». Cfr. M. Gorlani, *Articolazioni territoriali dello Stato e dinamiche costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2004, 180 ss. A partire dal *New Deal*, e nonostante il ruolo frenante giocato dalla Corte Suprema, è innegabile che la pratica cooperativa è andata trasformando il federalismo americano, operando a Costituzione invariata e con ciò confermando il carattere duttile del modello federale, assai sensibile ai cambiamenti delle esigenze della società civile. La bibliografia sul tema è vastissima. Si vedano fra gli altri, E.S. Corwin, *The passing of dual federalism*, in 36 *Va L. R.*, 1, 1950; M.H. Redish, *Supreme Court review of State Court "federal" decisions: a study in interactive federalism*, in 19 *Ga L. R.*, 861, 1985. Nonostante il riconoscimento del principio della separazione verticale e orizzontale dei poteri sancita dalla Costituzione americana, insiste sul carattere intrinsecamente cooperativo dei rapporti istituzionali D.J. Elazar, *The American Partnership: intergovernmental cooperation in the Nineteenth-century United States*, Chicago, Chicago University Press, 1962. In lingua italiana G. Bognetti, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, Tomo I e II, Torino, Giappichelli, 1988.

⁵⁸ Cfr. G. de Vergottini, *Stato federale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIII, Milano, Giuffrè, 1990, in particolare 859 ed anche G. Bognetti, *Federalismo*, Torino, Utet, 2005, 275, che descrivendo le differenze che intercorrono fra il paradigma dello Stato unitario, regionale e federale parla di una linea caratterizzata dal dispiegarsi «verso un polo opposto, di una distribuzione quantitativamente crescente e sempre più stabile e sicura di poteri politici ed altre distinte entità o formazioni governative». Sottolinea i limiti di una lettura puramente quantitativa dei fenomeni federali e regionali A. D'Atena, *L'Italia verso il "federalismo"*. *Taccuini di viaggio*, Milano, Giuffrè, 2001, in particolare, 5 ss. ed anche 24 ss. Per comprendere fino in fondo la natura del decentramento di un sistema, L. Bobbio, *I governi locali*

senza soluzione di continuità, tende a rinunciare ad una rigida catalogazione dei modelli multilivello di articolazione del potere in favore di una lettura più omogenea, che favorisce l'analisi degli articolati rapporti di *governance*, trascurando, a volte, lo studio degli aspetti più strettamente ideologici e culturali che ancora oggi sembrano distinguere profondamente fra loro i tipi di Stato⁵⁹.

Se sul piano della pratica politico-istituzionale le tecniche di governo vanno assumendo i medesimi connotati, a prescindere dalla qualificazione sostanzialmente federale o regionale dello Stato, dal punto di vista simbolico non si può non tenere conto del travaglio sociale e politico che spesso coinvolge un'intera comunità prima di approdare ad un modello piuttosto che ad un altro.

Ciò conduce a considerare che, fra i diversi tipi dello Stato, se una qualche netta differenza è rimasta intatta, essa attiene prevalentemente al loro nucleo ideologico, ad un bagaglio di valori che ancora oggi contribuisce a dare un senso alle scelte compiute ed alle rivendicazioni ancora avanzate⁶⁰.

Le considerazioni che seguono, dunque, muovono dalla convinzione che, nello studio dei diversi ordinamenti, ancora oggi non sia possibile prescindere dalla catalogazione dei tipi di Stato e che tale operazione non possa essere condotta guardando ai modelli territoriali solo come al risultato dell'interazione di diversi elementi giuridici, ma anche come espressione concreta delle diverse teorie del pensiero politico.

Da qui la necessità di procedere ad un'attenta osservazione della realtà che, laddove la teoria dei tipi di Stato non sembri più coerente con l'esperienza concreta, permetta di individuare, semmai, nuove categorie in grado di arricchire, senza disperderlo, il catalogo dei tipi di Stato, intercettando anche il dato politico, che successivamente potrà essere analizzato attraverso la lente del giurista.

8. – In questo senso, si ritiene possa essere utile prendere spunto da una distinzione, tutt'altro che nuova, ma troppe volte sottovalutata negli studi che si occupano di federalismo e Stato federale.

Almeno da un punto di vista giuridico, infatti, sembrerebbe divenuto necessario distinguere nettamente la riflessione sviluppata intorno alla categoria del cosiddetto federalismo di tipo aggregativo (del genere riconducibile all'esperienza statunitense) da più recenti processi di federalizzazione di tipo dissociativo (come nel caso belga), frutto di una disarticolazione dello Stato unitario.

nelle democrazie contemporanee, Roma-Bari, Laterza, 2002, in particolare 53 ss, si interroga sull'importanza dell'analisi delle spinte centrifughe e centripete alla base dell'evoluzione del modello unitario e di quello federale.

⁵⁹ In questo senso G. Di Genio, *Stato regionale versus Stato federale*, Milano, Giuffrè, 2005, 79, che ricorda come oggi lo «Stato federale e lo Stato regionale sono molto più vicini, perché caratterizzati entrambi, sia pure per ragioni diverse, da una sorta di “recessione autonomistica” ovvero da una garanzia minore del principio di autonomia politica, che nei sistemi regionali è presupposta dalla struttura organizzativa, nei sistemi federali è, invece, posta alla base del recupero di funzioni unitarie, per ragioni di ordine economico e sociale, testimoniate, tra l'altro, dalla stessa struttura e dalle funzioni attribuite alla Camera territoriale».

⁶⁰ Secondo l'invito di P. Häberle, *Federalismo, regionalismo e piccoli Stati in Europa*, in G. Zagrebelsky (a cura di), *Il federalismo e la democrazia in Europa*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1994, 76, la cui tesi di fondo «è che il regionalismo costituisce un elemento strutturale *autonomo* dello Stato costituzionale, e non semplicemente una sorta di forma “incompleta” di federalismo. In alcuni casi esso può bensì diventare una fase di transizione a quest'ultimo, ma è anche possibile che sia e voglia restare il punto di arrivo di una differenziazione territoriale e culturale interna degli Stati». Cfr. A. Anselmo, *Lineamenti dottrinali e concettuali*, in A. Anselmo, Al. Anselmo, A. Bianchi, A. D'Asaro (a cura di), *Neoregionalismo e riforma federale dello Stato*, cit., 129 ss.

Gli studi sulla teoria federale, sinora, non sembrano aver tenuto granché in conto le differenze che scaturiscono dal diverso *iter* formativo dei sistemi federali, forse a causa della solo recente comparsa di quelli di tipo disaggregativo e della loro ancora scarsa incidenza numerica⁶¹.

Non vi è dubbio che da un punto di vista ideologico e sul piano della teoria dello Stato, i processi di federalizzazione degli Stati unitari appaiono chiaramente assimilabili all'esperienza dei grandi Stati federali come gli Stati Uniti. Il termine "federalismo", infatti, può essere impiegato non solo per definire un tipo di Stato, quello federale⁶², ma anche una corrente di pensiero, una ideologia, un progetto politico e sociale considerato auspicabile per pervenire al buongoverno ed alla pace fra i popoli⁶³. In questo senso, l'idea federale, pur non potendo prescindere da un'analisi strutturale, trova fondamento soprattutto nella valorizzazione dei suoi aspetti simbolici, senza poter essere confusa con altre forme di decentramento, riconducibili al modello del regionalismo di tipo asimmetrico, che dai principi federali traggono tutt'al più ispirazione.

Se, però, si guarda al federalismo da un punto di vista strettamente giuridico, non pare possibile condurre un'unica analisi al fine di formulare osservazioni condivisibili per l'una e l'altra forma, tenuto conto che l'esperienza disaggregativa, piuttosto che essere assimilabile a quella aggregativa, finisce con il condividere molti più aspetti strutturali con altri tipi di Stato, in particolare con lo

⁶¹ Sottolinea S. Ventura nell'introduzione a Id. (a cura di), *Da Stato unitario a stato federale*, Bologna, il Mulino, 2008, 15, come se «l'idea che un sistema federale possa scaturire anche da un processo di differenziazione interna e devoluzione a partire da un stato unitario non è recente, recente è invece l'attenzione posta alle caratteristiche proprie di siffatti sistemi federali». Sulla dicotomia federalismo aggregativo/federalismo disaggregativo si veda T. Groppi, *Il federalismo*, Roma-Bari, Laterza, 2004, 12 ss. e 79 ss.; F. Pizzetti, *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Torino, Giappichelli, 1998, 27 s., che si interroga sulla vocazione del federalismo disaggregativo ad «unire i diversi»; L. Cedroni, *Federalismo versus nazionalismo? Elementi per una teoria politica integrata*, in *Democrazia e diritto*, 1994, 91 ss, in particolare 102 s.; D. Fisichella, *Il pericolo della disgregazione*, in *Commentari*, n. 1, 1993, 24 ss., che punta ad un'analisi delle spinte centrifughe che animano certi processi federali per giungere ad analizzare il ruolo della Lega Nord nella dinamica italiana.

⁶² In questo senso la distinzione fra "federazione" e "federalismo" su cui spesso insiste la dottrina. In particolare, P. King, *Federalism and Federation*, London and Canberra, Croom Helm, 1982. Cfr. M. Croizat, *Le fédéralisme dans le démocraties contemporaines*, Paris, Montchrestien, 1992, 15 ss.; A. Albertoni (a cura di), *Il Federalismo nel pensiero politico e nelle istituzioni*, Milano, Eured, 1995, 23 e s.

⁶³ Lo ricorda Mario Albertini nella introduzione alla sua antologia *Il federalismo e lo Stato federale. Antologia e definizione*, Milano, Giuffrè, 1963, sottolineando che nel linguaggio ordinario «la parola "federalismo" evoca due idee, una apparentemente chiara, quella di «teoria dello Stato federale», e una piuttosto oscura, che riguarda un non ben identificato modo federalistico di pensare e di agire che può avere qualche rapporto diretto o indiretto con uno Stato di questo genere ma che non può venire esaurientemente descritta sulla base della sola conoscenza del suo meccanismo perché implica anche dei valori, dei giudizi filosofici, sociologici o storici e così via». In G. Miglio, A. Barbera, *Federalismo e secessione. Un dialogo*, Milano, Mondadori, 1997, 3 ss., si sottolinea la distinzione fra la "federazione" «che è un fatto istituzionale» e il "federalismo" come «dottrina fondata sulla richiesta aprioristica di governo e decisioni politiche decentrate». Fra gli altri si vedano anche G. Bognetti, *Federalismo*, cit., 82 ss.; C. Malandrino, *Federalismo*, Roma, Carocci, 1998; M. Luciani, *A mo' di conclusione: le prospettive del federalismo in Italia*, in A. Pace (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi?*, Padova, Cedam, 1997, 215 ss.; G. Pasquino, *Lo stato federale*, Milano, Saggiatore, 1996, 13 ss.; A. Albertoni (a cura di), *Il Federalismo nel pensiero politico e nelle istituzioni*, cit., 197 ss.; Z. Ciuffoletti, *Federalismo e regionalismo. Da Cattaneo alla Lega*, Roma-Bari, Laterza, 1994; L. Levi, *Federalismo*, in N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino (a cura di), *Dizionario di politica*, Milano, Tea, 1990, 374 ss.; Id., *L'apporto italiano: il federalismo come ideologia*, in G.M. Bravo, S. Rota Ghibaudi (a cura di), *Il pensiero politico contemporaneo*, vol. III, Milano, Franco Angeli, 1987, 700 ss.; Id., *Il federalismo*, in L. Firpo (dir.), *Storia delle idee politiche, economiche e sociali*, VI, Torino, Utet, 1979, 459, e, più recentemente, Id., *Il pensiero federalista*, Roma-Bari, Laterza, 2002, 131, dove, collocando avanti nel tempo la definizione del federalismo come ideologia, se ne attribuisce l'intuizione ad Altiero Spinelli grazie al quale assume «il carattere di un criterio di conoscenza e di azione, che ispira un nuovo comportamento politico e una lotta politica autonoma».

stesso tipo dello Stato regionale, rappresentando il massimo livello di decentramento possibile laddove voglia essere comunque preservata l'integrità del territorio statale⁶⁴.

Questi i presupposti che hanno condotto ad una sostanziale *empasse*, difficilmente accettabile laddove si voglia preservare una lettura d'insieme dell'esperienza federale, che tenga conto tanto della sua dimensione filosofico-politica, quanto di quella strutturale.

I due aspetti, infatti, appaiono inscindibili nella loro essenza⁶⁵, come facce di una medesima medaglia. Una diversa prospettiva condurrebbe inevitabilmente a deprimere i caratteri di ciascun ordinamento: ritenere ridotte, se non proprio annullate, le distanze "ideologiche" che separano l'esperienza federale, anche nella sua manifestazione disaggregativa, rispetto a quella regionale, significa sacrificare lo studio del federalismo come pensiero politico, in favore di una lettura univoca del decentramento in termini meramente giuridici. D'altra parte, rinunciare ad un discorso sullo "Stato federale", favorendo lo studio del federalismo come mero principio, vorrebbe dire rinunciare al punto di vista del giurista, più attento al dato tecnico-organizzativo.

Davvero *tertium non datur*? In effetti, esiste forse la possibilità di far quadrare il cerchio, con ciò recuperando la natura complessa del federalismo, a patto di voler riflettere sulla possibilità di guardare al federalismo disaggregativo come ad un tipo di Stato ibrido, ma a se stante, strutturalmente diverso dai fenomeni di federalismo aggregativo, ma, per quanto riguarda le dinamiche istituzionali, ugualmente lontano dall'esperienza del paradigma regionale.

Un'attenta analisi dei recenti processi di federalizzazione, infatti, pur privilegiando il punto di vista del giurista, potrebbe indurre ad individuare nel federalismo disaggregativo una forma autonoma tanto rispetto alla categoria del federalismo aggregativo, con il quale condivide l'impianto ideologico, quanto rispetto alle altre declinazioni dello Stato decentrato, di cui è espressione e con le quali ha in comune alcune caratteristiche di tipo strutturale.

Da non sottovalutare gli effetti immediati di questo genere di considerazioni. Se, come ricordato, la catalogazione deve assolvere ad una funzione descrittiva e ad una prescrittiva, la considerazione dell'esperienza federale in senso disaggregativo come tipo di Stato vale sicuramente a rendere la teoria delle forme di Stato più aderente alla realtà: intervenendo a chiarire, al contempo, i termini ed i presupposti dell'esperienza dello Stato regionale e dello Stato federale, la cui convergenza, proprio l'affermarsi dell'esperienza dello Stato federale di tipo dissociativo, fa apparire ancora più ineluttabile.

Va detto, infatti, che se la *querelle* volta a definire la natura della forma regionale e di quella federale, condotta su un piano prevalentemente pragmatico, sembra aver trovato un punto d'arrivo

⁶⁴ Sul principio unitario negli Stati regionali e federali, cfr. G. Rolla, *L'autonomia costituzionale delle comunità territoriali. Tendenze e problemi*, in T. Groppi (a cura di), *Principio di autonomia e forma dello Stato*, Torino, Giappichelli, 1998, in particolare 11 ss.; E. Griglio, *Principio unitario e neo-policentrismo. Le esperienze italiana e spagnola a confronto*, Padova, Cedam, 2008.

⁶⁵ Diversamente G. de Vergottini, nella sua voce *Stato federale*, cit., il quale propende per una lettura disgiunta del termine federalismo dal concetto di Stato federale. Il primo corrisponderebbe ad «un'ideologia che può quindi caratterizzare principi di comportamento adottati da una costituzione statale anche prescindendo da una caratterizzazione tecnicamente federale di quest'ultima». In questo senso il «federalismo non investe unicamente il settore giuridico istituzionale, ma altresì quello sociale, economico, spirituale-culturale». Il termine Stato federale rimanderebbe, invece, ad «una semplice soluzione tecnico-costituzionale di ripartizione del potere fra centro e periferia», potendo esser identificato «come una delle manifestazioni delle costituzioni garantiste proprie della forma di stato liberale» (*ivi*, 831 s.).

nella definizione della categoria dello Stato composto (o decentrato)⁶⁶, da un punto di vista strettamente giuridico-stipulativo parrebbe tuttavia preferibile continuare a mantenere alcune distinzioni, in grado di evidenziare la distanza tra le diverse possibili declinazioni del decentramento.

In riferimento all'esperienza federale, infatti, il concetto di Stato unitario, proprio dell'esperienza regionale⁶⁷, seppure nella sua versione multilivello, sembra stridere con l'idea (ancora attuale) della federazione, strumentale innanzitutto alla realizzazione e promozione di interessi statali che meglio possono essere soddisfatti attraverso la stipulazione di un patto, alla tutela dell'identità del singolo Stato, al consolidamento della pace. Questa componente storico-ideologica, che caratterizza il federalismo come corrente di pensiero, prima che come tipo dello Stato, rappresenta un elemento essenziale che non si presta ad essere superato da un approccio meramente empirico.

Ammesso, dunque, il carattere decentrato e composito tanto dell'esperienza regionale, quanto di quella federale per disaggregazione a partire da un nucleo unitario, riconosciute le somiglianze che questo percorso parallelo può aver indotto nei due modelli, tanto per ragioni ontologiche quanto eziologiche, non è possibile andare oltre: in particolare non sarebbe possibile ricondurre le due esperienze ad un medesimo tipo di Stato se non rinunciando all'essenza politica dell'uno e dell'altro sistema⁶⁸.

D'altra parte, assumere il federalismo disaggregativo come tipo di Stato diverso dal federalismo di matrice aggregativa potrebbe indurre notevoli vantaggi anche rispetto alla rivalutazione della funzione descrittiva e prescrittiva del federalismo, dal momento che contribuirebbe ad una

⁶⁶ In particolare, L. Paladin, *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1998, 53 s., per il quale lo Stato federale, con quello regionale, sarebbe da ricondurre alla categoria dello Stato unitario dal momento che «non rappresenta una distinta forma di stato, ma si risolve piuttosto in una formula atta a designare degli ordinamenti statali che attuano al loro interno il più alto grado di decentramento compatibile con la loro unità». Così anche G. de Vergottini, nella voce *Stato federale*, cit., 859. Per M. Volpi, *Stato federale e Stato regionale: due modelli a confronto*, in *Quaderni costituzionali*, 1995, 407 s.: «Stato regionale e Stato federale non costituiscono forme o tipi di Stato distinti e inconciliabili, ma sono due manifestazioni dei processi di decentramento politico che caratterizzano gran parte degli Stati democratici contemporanei». Egli, dunque, ritiene che, nella forma di Stato democratico-pluralista sia possibile distinguere due soli tipi di Stato, a seconda della diversa articolazione del potere sul territorio: «quello *unitario*, basato su un decentramento di tipo burocratico o istituzionale, ma prevalentemente amministrativo, e quello *decentrato* (o autonomistico), che si fonda su un decentramento di tipo politico». In quest'ottica si pone A. Reposo, *Profili dello Stato autonomico. Federalismo e regionalismo*, Torino, Giappichelli, 2005, 3, il quale afferma che «alla denotazione corrente Stato "composto" che ha sempre dato luogo a molti equivoci dal punto di vista dogmatico, noi preferiamo sostituire la nuova connotazione Stato "autonomico", mutuata dalla dottrina costituzionalistica spagnola», connotazione entro la quale l'autore fa sostanzialmente ricadere tanto il paradigma regionale quanto quello federale in virtù di una sostanziale convergenza dei due modelli. Cfr. anche R. Bifulco, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, Cedam, 1995, 26 ss. *Contra* J. Ferrando Badía, *El Estado unitario, el federal y el Estado autonómico*, Madrid, Tecnos, 1986, che riprende considerazioni già ampiamente svolte in precedenza nella letteratura italiana da G. Ambrosini, *Un tipo intermedio di Stato fra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale*, in *Rivista di Diritto pubblico*, 1932, 92 ss.

⁶⁷ In questo senso già M. Mazziotti Di Celso, *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1961, in particolare 9 s.

⁶⁸ In Italia, la possibile sussunzione del modello di Stato regionale nel paradigma federale non ha mancato di suscitare, sin dai primi anni del novecento, l'interesse dei giuristi, che pure sono pervenuti a soluzioni diverse. Così, dopo aver assimilato entro la categoria dello "Stato decentrato" il modello federale e quello regionale, G. Lucatello deve riconoscere che almeno dal punto di vista delle forme di governo l'esperienza federale e quella regionale risultano, comunque, irriducibili. Cfr. G. Lucatello, *Lo Stato federale*, Padova, Cedam, 1939, in particolare 111 ss.; Id., *Lo Stato regionale quale nuova forma di Stato*, in *Atti del I Convegno di Studi regionali*, Padova, Cedam, 1955, 150 ss. Negli stessi anni, si veda anche G. Ambrosini, *Un tipo intermedio di Stato fra l'unitario e il federale*, cit. Sul punto si rimanda oggi a M. Volpi, *Stato federale e Stato regionale*. cit., 408.

sistematizzazione del modello dello Stato federale che altrimenti, alla luce delle esperienze degli ultimi anni, sembrerebbe ormai sfuggire ad ogni catalogazione, poiché i caratteri degli Stati di più recente federalizzazione non paiono essere riconducibili alle coordinate classicamente indicate dalla dottrina per individuare il tipo di Stato federale.

Cominciare con il distinguere sempre i casi di federalismo per disaggregazione da quelli per aggregazione, evidenziando, di volta in volta, le cause che portano alla creazione di uno Stato federale e conseguentemente la natura del processo federale in atto, infatti, può contribuire a recuperare una certa sistematicità e prospettiva d'insieme.

Diverse, evidentemente, le esigenze e le concause che conducono all'inesco dell'uno o dell'altro processo. Diverso anche il risultato dal punto di vista strutturale, istituzionale ed organizzativo.

Allo stato attuale la formazione dei grandi Stati federali per aggregazione sembra aver esaurito la sua forza propulsiva, almeno nella sua forma classica. Il federalismo del XVIII e del XIX secolo nasce conseguentemente al bisogno da parte degli Stati di rafforzare i propri confini e la propria capacità offensiva. Nasce per far fronte ad un pericolo che poteva arrivare dall'esterno, quando era soprattutto il desiderio di difesa a spingere i singoli Stati a rinunciare ad una parte delle loro prerogative sovrane in favore di una più ampia associazione istituzionale⁶⁹.

Il federalismo per disaggregazione, al contrario, è un fenomeno più recente e reagisce ad esigenze del tutto diverse.

Sembrerebbe adatto, per l'appunto, a dare risposta a Stati caratterizzati da corpi sociali assai compositi, connotati da forti tensioni separatiste. In questi casi il processo di disarticolazione in senso federale delle strutture dello Stato viene avviato anzitutto a livello costituzionale, per far fronte ad esigenze interne al sistema⁷⁰, per dare una risposta alle richieste di autogoverno che provengono dal corpo sociale e che, qualora rimanessero inascoltate, potrebbero condurre alla totale dissoluzione dello Stato⁷¹. In questo senso il federalismo dissociativo rappresenta il punto di

⁶⁹ In tal senso è d'obbligo il rinvio a K.C. Wheare, *Del governo federale*, (1963), trad. it., Bologna, il Mulino, 1997, 91 s., che valutando le ragioni che nell'epoca moderna hanno indotto i popoli a ricercare forme di unione, individua alcune costanti quali l'«incertezza militare e la conseguente necessità di una comune difesa, un desiderio di indipendenza da potenze straniere, e la convinzione che solo attraverso l'unione si possa assicurare l'indipendenza; una speranza di vantaggi economici derivanti dall'unione, un qualche legame politico delle comunità in causa, precedente alla loro unione federale, concretatesi sia in un debole vincolo federativo, come nel caso degli Stati americani e dei cantoni svizzeri, sia nel fatto di essere parti di uno stesso impero, come nel caso delle colonie canadesi ed australiane; una vicinanza geografica; una somiglianza di istituzioni politiche». Parimenti, negli stessi anni, W.H. Riker, *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Little Brown and company, Boston, 1964 e Id., *Federalism*, in F.I. Greenstein, N.W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, Reading, Addison-Wesley, 1975, vol. 5, 93 ss.

⁷⁰ Ricorda L. Hooghe, *Il Belgio: missione per eccellere in Europa. Federalizzazione ed integrazione europea*, in Aa.Vv., *Governare con il federalismo*, Torino, Edizioni Fondazione Agnelli, 1997, 302, come «le riforme macro-costituzionali sono "progetti eroici" che richiedono livelli di consenso assai superiori a quanto è necessario nella vita politica normale. È straordinariamente difficile superare questa soglia, a meno che la gente non sia spinta da una grave crisi oppure che la soglia venga abbassata proponendo un pacchetto pragmatico e incrementale di cambiamenti». Sul punto P.H. Russell, *Canada's Mega Constitutional politics in Comparative Perspective*, relazione presentata alla conferenza della International Political Science Association, 21-25 agosto 1994.

⁷¹ Secondo lo studio di S. Ventura (a cura di), *Da stato unitario a stato federale*, cit., 195, «i processi di riorganizzazione del governo del territorio mostrano chiaramente ... che la mobilitazione delle periferie contro il centro, promotore del processo di costruzione della nazione, è da ricollegare a processi di *nation-building* "incompleti"».

equilibrio fra la conservazione dell'integrità del territorio statale e la soddisfazione degli interessi interni al corpo sociale⁷².

Diversa anche la sostanza che caratterizza un sistema rispetto all'altro. In particolare a dar prova della differenza ontologica fra i due modelli giuridici sarebbe anzitutto la riflessione sull'allocatione della sovranità, una questione classica che da secoli impegna i teorici del federalismo⁷³.

Infatti, mentre per quanto riguarda il federalismo per aggregazione ha senso interrogarsi sulla distribuzione del potere sovrano fra Stato federale e Stati membri, che hanno natura originaria e che, nell'esercizio della loro sovranità, aderiscono ad un processo sovranazionale, nel federalismo per disaggregazione la questione non parrebbe porsi nei medesimi termini.

Nei processi di federalizzazione del territorio nazionale sarebbe lo stesso potere costituente dello Stato a dare vita alle entità federate. Prima della loro previsione costituzionale, da un punto di vista strettamente giuridico ed istituzionale, esse non esistono⁷⁴: ne consegue la natura derivata dei membri di questo tipo di federazione che rende, pertanto, superflua ogni perplessità circa l'eventuale attribuzione di sovranità agli enti federati piuttosto che allo Stato centrale.

La dissociazione dello Stato in entità federate derivate non vale a pregiudicare, infatti, la sovranità in capo alla federazione, la sola che continuerà a godere di tutte le prerogative proprie dell'ente originario. Le entità federate che derivano dalla disaggregazione di uno Stato unitario sono entità autonome – dunque non sovrane, coerentemente con quanto sostenuto nei paragrafi precedenti – essendo il frutto della volontà dello Stato centrale che cerca nella disarticolazione del proprio potere e del proprio territorio nuove forme di integrazione politica.

Né a confutare quanto affermato parrebbe sufficiente l'uso promiscuo che dei termini "autonomia" e "sovranità" fanno certe Costituzioni federali come quella austriaca: anche in questo caso la descrizione in termini di "sovranità" e non di mera "autonomia" degli Stati membri sarebbe da ritenersi confermata, nonostante il tenore del dettato costituzionale. Infatti, se è vero che la Costituzione prescrive che i Länder austriaci non dispongano di poteri sovrani, bensì solo di spazi di autonomia, d'altra parte va ricordato che alla «luce del significato storico che assume la genesi del concetto nel diritto costituzionale e nella storia dello stato federale (austriaco *n.d.r.*) si intende

⁷² In questo senso il politologo americano A. Stepan, *Toward a New Comparative Politics of Federalism, (Multi) Nationalism, and Democracy: Beyond Riker Federalism*, in A. Stepan, *Arguing Comparative Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2001, 181 ss., insiste sulla distinzione fra processi federativi *coming together* (quelli cioè di tipo associativo) e processi *holding together*, dove la scelta federale appare quasi obbligata dinnanzi al rischio della dissoluzione dello Stato. In questo senso «una forte mobilitazione etnica non sfocia nella disintegrazione dello stato ma in effetti lo sostiene»: L. Hooghe, *Il Belgio: una missione per eccellere in Europa*, cit., 273. Vedi anche J.J. Linz, *Democrazia e autoritarismo. Problemi e sfide tra XX e XXI secolo*, Bologna, il Mulino, 1996, 549 ss.; R. Paddison, *Il federalismo: diversità regionale nell'unione nazionale*, in G. Brosio (a cura di), *Governo decentralizzato e federalismo. Problemi ed esperienze internazionali*, Bologna, il Mulino, 1995, 27, che individua l'essenza del federalismo «nel facilitare l'espressione di interessi regionali distinti all'interno di un'unione politica complessiva». In particolare il federalismo sarebbe «potenzialmente utile a risolvere i problemi della diversità etnica, laddove i vari gruppi etnici sono territorialmente segregati: laddove, in altre parole, essi possono avere un'autonomia regionale» (*ivi*, 28); R. Dikshit, *The political geography of Federalism*, London, Macmillan, 1975.

⁷³ Per una ricostruzione delle diverse teorie e del dibattito in dottrina sull'allocatione della sovranità nello Stato federale si rimanda a M. Volpi, *Stato federale e Stato regionale*, cit., 367 ss.; G. Lombardi, *Lo Stato federale. Profili di diritto comparato*, Torino, Giappichelli, 1987, 57.

⁷⁴ Per esse, dunque, potrebbe essere richiamata, *mutadis mutandis*, l'espressione già usata in passato da A. Ambrosini per parlare delle regioni, descritte come «frammenti di Stato» (*Un tipo intermedio di Stato fra l'unitario e il federale*, cit., 95 ss.), con espresso riferimento alla teoria di G. Jellinek sulla natura degli enti regionali.

sottolineare con questa distinzione l'inidoneità del carattere statale dei Länder ad essere definito, coordinato o anche sottoposto alla vigilanza della Federazione». Non per nulla, in questo senso, la formulazione utilizzata per gli Stati membri è diversa da quella impiegata per descrivere l'autonomia comunale⁷⁵.

Da ciò discendono una serie di ulteriori conseguenze, che concorrono a distinguere il modello federale per dissociazione da quello per aggregazione.

Dal piano della teoria dello Stato, infatti, le differenze che caratterizzano l'esperienza aggregativa rispetto a quella disaggregativa si proiettano anche sul piano istituzionale di modo che, come si ricordava, il più delle volte negli Stati federali per dissociazione non è possibile ritrovare i tratti che, tradizionalmente, vengono indicati quali distintivi dello Stato federale rispetto allo Stato unitario o regionale.

Il carattere autonomo e non sovrano dei membri della federazione, da un punto di vista strettamente giuridico, rende impossibile attribuire loro i medesimi poteri riconosciuti agli Stati che hanno avviato processi federativi di tipo aggregativo e condiziona l'ordinamento costituzionale.

Ciò implica almeno due ordini di conseguenze. Alle entità federate nei processi disaggregativi non è concessa la prerogativa di dotarsi di Costituzioni locali. Ad esse è riconosciuto, invece, un potere statuale, espressione delle loro facoltà autonome, in grado di rispecchiare la loro natura derivata e non originaria.

Inoltre, non avendo preso parte al momento costituente dell'ordinamento statale, ad esse non è sempre assicurata una partecipazione diretta al processo di revisione costituzionale⁷⁶: pur non essendo comunque preclusa loro una partecipazione in senso assoluto. Essi, infatti, sono attivi nella costruzione e salvaguardia di loro spazi di autogoverno costituzionalmente riconosciuti, non tanto come protagonisti o co-protagonisti con lo Stato dei processi di revisione costituzionale (che al contrario vedono gli enti federati in una posizione subalterna rispetto al potere centrale)⁷⁷, quanto

⁷⁵ Secondo P. Pernthaler, *Lo Stato federale differenziato* (1992), trad. it., Bologna, il Mulino, 1998, 30 ss.

⁷⁶ Il processo di disaggregazione dello Stato unitario procede attraverso un cammino di trasformazione costituzionale che pur muovendo dalle richieste avanzate dalle forze sociali, anche non coinvolte originariamente nel patto costituzionale, opera mediante gli strumenti del potere costituito. Intorno al rapporto fra potere costituito e potere costituente (nella consapevolezza della diversa sensibilità dimostrata dai singoli ordinamenti sul tema) si rimanda a P. Barile, *Potere costituente*, in *Novissimo Digesto italiano*, vol. XII, Torino, Utet, 1976, 443 ss.; P.G. Grasso, *Potere costituente*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIV, Milano, Giuffrè, 1985, 642 ss.; P. Häberle, *Potere costituente (teoria generale)*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXIII, Roma, Treccani, 1990; M. Dogliani, *Potere costituente e revisione costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 1995, 7 ss., nonché, *Costituente (potere)*, in *Digesto*, Disc. Pubbl., vol. IV, Torino, Utet, 1989, 281 ss. e *Potere costituente e revisione costituzionale nella lotta per la costituzione*, in G. Zagrebelsky, P.P. Portinaio, J. Luther (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Torino, Einaudi, 1996, 253 ss.; E.W. Böckenförde, *Il potere costituente del popolo. Un concetto limite del diritto costituzionale*, in *Ibidem*, 231 ss.; S.M. Cicconetti, *La revisione della Costituzione*, Padova, Cedam, 1972, ed anche *Revisione costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XL, Milano, Giuffrè, 1989, 134 ss.; P. Barile, U. De Siervo, *Revisione della Costituzione*, in *Novissimo Digesto italiano*, vol. XV, Torino, Utet, 1976, 771 ss.; A. Cerri, *Revisione costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXVII, Roma, Treccani, 1991; V. Angiolini, *Revisione costituzionale*, in *Digesto*, Disc. Pubbl., vol. XIII, Torino, Utet, 1997, 307 ss.

⁷⁷ La partecipazione al procedimento di revisione costituzionale da parte delle entità federate può poi effettivamente concretarsi in forme diverse. Come diverso è il grado di coinvolgimento che agli enti federati è riconosciuto. Ciò non toglie che, a prescindere dai singoli casi, le formule di modifica della Costituzione nello Stato federale siano sempre chiamate a svolgere una duplice funzione: «da un lato quella di sottrarre la Costituzione, il patto fondamentale, al rischio di modifiche unilaterali, a opera di singole componenti, anche maggioritarie, dell'accordo; dall'altro, quella di rendere comunque l'accordo modificabile senza che sia necessario l'assenso (*consent*) di tutte le componenti (requisito che finirebbe per renderlo, di fatto, imm modificabile)». La definizione di un modello di revisione costituzionale finisce con l'esaltare, dunque, la tendenza del federalismo a produrre unità. Cfr. T. Groppi, *La partecipazione degli Stati*

come forze attive della “politica costituzionale”, dell’applicazione della Costituzione, il cui contenuto «non coincide con i principi politici fondamentali di cui sono (e sono state nel momento costituente) portatrici le forze politiche dominanti, ma è quello che consegue all’insieme delle attività diffuse». Della politica costituzionale che «non è dunque affatto sinonimo di attuazione della Costituzione, ma è invece, innanzi tutto, causa della sua validità (in una prospettiva istituzionalistica), o sintomo essenziale della sua validità (in una prospettiva normativistica)»⁷⁸.

Per quanto riguarda le forze che animano il processo disaggregativo dello Stato in senso federale, a prescindere dalla forma e dal grado di partecipazione alla procedura di riforma costituzionale delle realtà locali, risulta la centralità di un altro ordine di considerazioni circa la validità della Costituzione, dal momento che essa «è valida non perché voluta (o riconosciuta come punto di equilibrio) dalle forze politiche dominanti, ma perché riconosciuta come punto di riferimento pratico, e cioè come oggetto di interpretazione (e simultaneamente come parametro per le questioni successive), dai diversi soggetti cui essa stessa affida la propria applicazione. Fondazione della validità e determinazione del contenuto (del significato complessivo, unitario) della Costituzione, in questa prospettiva, dunque, si fondono»⁷⁹. Anche nei sistemi federali per disaggregazione, dunque, ed a prescindere dalle procedure costituite, le forze locali intervengono nella definizione di un nuovo equilibrio costituzionale, con l’intento di renderlo duraturo⁸⁰.

L’origine disaggregativa del sistema federale, poi, finisce con il caratterizzare l’ordinamento rispetto a quello di matrice aggregativa anche dal punto di vista dell’organizzazione giudiziaria e fiscale: i soggetti federati, infatti, non godono di poteri giurisdizionali né di una piena capacità di imposizione fiscale. Tanto il potere di rendere giustizia, come quello di esigere tributi, infatti, corrispondono a poteri del “sovrano”, indisponibili per chi goda del solo attributo dell’autonomia⁸¹.

Il diverso processo formativo dei due modelli ha inoltre evidenti conseguenze non solo sulla vita istituzionale e politica degli ordinamenti federali per disaggregazione, ma anche rispetto al legame pre- e *praeter*- costituzionale che lega lo Stato federale e le entità federate.

Lo Stato federale tradizionale, che è, appunto, il risultato dell’aggregazione di più enti sovrani, rappresenta un terreno vergine, tutto da plasmare, nato dall’incontro della volontà di più soggetti originari. Viceversa, nei sistemi federali per disaggregazione gli enti federati si trovano ad operare

membri alla revisione delle Costituzioni federali: dai modelli alla prassi, in Id. (a cura di), *Principio di autonomia e forma dello Stato*, cit., 125. Più diffusamente anche Id., *Federalismo e Costituzione. La revisione costituzionale negli Stati federali*, Milano, Giuffrè, 2001. Appare del resto utile sottolineare come, al di là del grado di partecipazione degli enti territoriali, all’*iter* di riforma costituzionale, più che di valutazioni sul grado di rigidità o flessibilità del testo sia opportuno parlare di “elasticità”, considerando, cioè, la capacità della Costituzione di un paese, in particolare se di tipo multinazionale, di assorbire l’evolversi delle relazioni fra il centro e la periferia, fermo restando l’insegnamento di A. Pace che ricorda come la persistenza di una Costituzione rispetto alle fonti subordinate dipende essenzialmente e prima di tutto dalla «sua natura, che si manifesta nella sua medesima intenzione di valere come tale», nonché, nel caso di specie, di essere riconosciuta come tale. Cfr. A. Pace, *La causa della rigidità costituzionale*, Padova, Cedam, 1996, 83.

⁷⁸ Cfr. M. Dogliani, *La lotta per la Costituzione*, in *Diritto Pubblico*, 1996, 293 ss., in particolare 295.

⁷⁹ *Ibidem*, 295.

⁸⁰ A. Pizzorno, *Identità e interesse*, in L. Sciolla (a cura di), *Identità*, cit., 141: «l’accettazione delle regole del gioco è razionale solo se i gruppi hanno un interesse a che questo gioco continui anche in futuro all’interno del sistema composto dagli altri attori collettivi».

⁸¹ Si rimanda a F.G. Pizzetti, *Il giudice nell’ordinamento complesso*, Milano, Giuffrè, 2003, in particolare 74 e s., che ricorda come «la distribuzione territoriale del potere legislativo od esecutivo *non si accompagna necessariamente* alla ripartizione del potere giudiziario.

È quindi possibile che esistano ordinamenti plurisoggettivi complessi nei quali la funzione giurisdizionale viene mantenuta rigorosamente *unitaria*».

entro un sistema caratterizzato da consolidate relazioni di forza, da contrapposizioni o solide alleanze fra diverse parti del corpo sociale e del territorio nazionale che, seppur spesso non in maniera formalizzata, preesistono alla stessa federazione e ne influenzano inevitabilmente lo sviluppo istituzionale e costituzionale⁸². Negli Stati federali che derivano dalla disaggregazione dello Stato finiscono, dunque, con l'assumere centralità gli elementi fattuali e pregiuridici che sono alla base della formazione di nuovi legami federali, destinati a sostituire la struttura unitaria del potere centrale, e che spesso assumono rilevanza addirittura rispetto agli elementi strutturali del tipo di Stato federale⁸³.

In questa prospettiva cresce, dunque, il ruolo giocato dal sistema partitico rispetto alle dinamiche istituzionali. Ma se la rilevanza dei partiti politici nei sistemi federali corrisponde ormai ad un *topos* degli studi sul federalismo⁸⁴, nel caso dei processi disaggregativi la presenza di forze regionali con un forte radicamento territoriale induce a riflettere su alcune differenze, evidenti rispetto alla dinamica aggregativa, rappresentate dal fatto che in questo caso la realtà dei partiti "locali" preesiste al federalismo stesso, anzi con le loro rivendicazioni e con la loro attività sul territorio ne sono essi stessi i promotori, gli ispiratori, potremmo dire, dal momento che saranno i soggetti che effettivamente ne "contratteranno" la creazione con il potere centrale. Diversamente nell'esperienza aggregatrice, dove tutt'al più i partiti, a partire da una struttura unitaria, saranno propensi a regionalizzarsi solo al fine di sfruttare al meglio tutte le opportunità offerte dalle diverse arene politiche.

Nello Stato federale per dissociazione a prevalere, tanto sul piano politico, come in quello istituzionale, sarebbe dunque l'elemento negoziale. Rispetto al patto fra eguali che precede la nascita degli Stati federali per aggregazione, il rapporto fra gli enti autonomi federati e lo Stato centrale si fonderebbe, infatti, su legami di tipo federativo per certi aspetti assai più complessi nella loro stipulazione, perché frutto della contrattazione bilaterale fra lo Stato e la singola entità *federanda*⁸⁵.

⁸² Cfr. R. Bauböck, *United in Misunderstanding? Asymmetry in Multinational Federations*, Vienna, Austrian Academy of Sciences, Research Unit for Institutional Change and European Integration, Working Paper n. 26, 2001, 6 ss.

⁸³ Trovano accoglimento le tesi di R. Louvin, *Legami federativi e declino della Sovranità. Quattro percorsi costituzionali emblematici*, Torino, Giappichelli, 2001, 166 ss. secondo cui, al di là delle prevedibili resistenze, «il legame federativo rappresenta, anche laddove non desiderato sotto il profilo ideologico e contrastante con i principi generali formulati in dottrina e verbalizzati nell'ordinamento costituzionale, la vera scelta condivisa in una logica di convivenza per entrambe le parti». Il legame federativo finirebbe con il rappresentare quel *quid pluris* invocato da F. Pizzetti nel suo *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, cit., 26, in grado di «difendere le ragioni dell'unità della comunità nazionale», dal momento che l'autore considera che in tal senso il fattore istituzionale non possa essere sufficiente.

⁸⁴ A partire da D. Truman, *Federalism and Party System*, in A.W. MacMahon (ed.), *Mature and Emergent*, New York, Russel and Russel, 1955, 115 ss., e ancora con D.J. Elazar, *Idee e forme del federalismo*, (1987), trad. it., Milano, Mondadori, 1998. Si veda anche R.K. Weaver, *Electoral Rules and Party System in Federations*, in U.M. Amoretti, N. Bermeo (ed.), *Federalism and Territorial Cleavages*, Baltimore & London, The Johns Hopkins University Press, 2004, 228; W.M. Chandler, *Federalism and Political Parties*, in H. Bakvis, W.M. Chandler (ed.), *Federalism and the Role of the State*, Toronto, University of Toronto Press, 1987, 149 ss.

⁸⁵ Nel federalismo di tipo dissociativo, dunque, acquista nuovamente valore il monito formulato in passato da William Riker (*Federalism: Origin, Operation, Significance*, cit., 16) che invita a non cadere in quella che lui chiama la *fallacia riduzionista*. Secondo l'autore il federalismo non può essere inteso come la mera risposta a certe condizioni politiche in grado di suscitare comuni interessi ed obiettivi fra le parti sociali in gioco: non può essere sottovalutata l'importanza delle contrattazioni tra gli attori politici, i quali non sono spinti verso un obiettivo istituzionale comune grazie ad una medesima predisposizione. L'obiettivo al contrario diviene "comune" solo in seguito alla negoziazione fra di essi intrattenute. Sulla natura degli accordi che precedono la federalizzazione dello Stato unitario cfr. S. Ventura,

Ciò induce le esperienze di federalismo disaggregativo ad una innata tendenza verso l'asimmetria, tanto in senso verticale che orizzontale.

Diversamente dalle più classiche esperienze federali, nei processi disaggregativi non si raggiunge mai una piena parità fra i diversi livelli di governo, dal momento che quello centrale continua a mantenere tratti di supremazia rispetto alla periferia grazie alla persistenza, rispetto al passato, di regole che esprimono una certa supremazia dell'ordinamento federale e che introducono, dunque, una asimmetria verticale atipica rispetto alle tradizionali categorie del federalismo.

Lo Stato federale che ha origine in processi di disaggregazione del potere e del territorio, inoltre, è per sua natura un ordinamento differenziato, anche in senso orizzontale, sino a poter prevedere anche la sola parziale federazione del territorio⁸⁶. La dissociazione, infatti, sarà promossa da uno o più gruppi che pur essendo parte del corpo sociale del paese, mantengono nei confronti del modello socio-culturale nazionale una posizione di alterità. Evidentemente essi hanno dovuto sviluppare, a partire da una realtà plurale, una visione pluralista dello spazio politico e fisico in cui insistono: accettano di mantenere in vita lo Stato cui aderiscono a patto che esso sia disposto a trasformare la propria natura di Stato unitario, anche decentrato, in Stato federale ed a concedere spazi di autonomia politica in grado di riflettere i caratteri precipui di ciascuna comunità federata, così soddisfacendo alle istanze di autogoverno avanzate⁸⁷.

9. – Il moltiplicarsi dei movimenti etno-nazionalisti e la sempre crescente attenzione degli ordinamenti alle loro richieste di riconoscimento induce a pensare che se come strumento di aggregazione politico territoriale sembra vivere un periodo di latenza, il federalismo, nella sua versione disaggregativa, non sembrerebbe aver perso il suo *appeal*, presentandosi come un'efficace forma di rappresentazione politica delle differenze e del pluralismo. La stessa Corte suprema canadese, pronunciandosi sul processo di secessione del Quebec, ma formulando considerazioni più generale in termini teleologici, ha riconosciuto nel federalismo «the political mechanism by which diversity could reconciled with unity»⁸⁸.

Federalismo e nazionalismo: il federalismo asimmetrico, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. XXXIV, n. 3, 2004, 405 ss., in particolare 424 e s.

⁸⁶ Ci sono, infatti, «alcune forme istituzionali, quelle che studiosi del federalismo, come Daniel J. Elazar chiamano *federacies*, nelle quali alle unità più piccole, solitamente una o varie isole, si concede uno *status* costituzionale speciale, mentre la restante parte dello stato è governata come uno stato unitario». Così J.J. Linz, *Democrazia e autoritarismo*, cit., 544. Cfr. D.J. Elazar, *Federalism*, in S.M. Lipset (ed.), *The Encyclopedia of Democracy*, vol. II, Washington, Congressional Quarterly, 1995, 474 ss. e Id., *Federal Systems of the World. A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*, Harlow, Longman, 1991.

⁸⁷ In questo senso, G. D'Ignazio che nel suo saggio, *Integrazione europea e tendenze asimmetriche del "neoregionalismo in Italia"*, in Id., (a cura di), *Integrazione europea e asimmetrie regionali: modelli a confronto*, Milano, Giuffrè, 2007, 5 s., ricorda che tutti «gli Stati regionali o federali presentano aspetti di uniformità e di differenziazione e raggiungere l'equilibrio fra tali principi rappresenta la sfida per tali forme di Stato che tendono a conseguire l'unità e la coesione, evitando fenomeni di separazione e di disgregazione. Anzi, riuscire a rafforzare l'unità valorizzando la diversità è uno degli obiettivi principali di ogni modello di Stato composto». Cfr. anche S. Ventura, *Federalismo e nazionalismo: il federalismo asimmetrico*, cit., 424 s.

⁸⁸ Cfr. *Supreme Court of Canada, Reference of secession of Quebec*, 1998, punto 43. In tema, D.J. Elazar, *Idee e forme del federalismo*, cit., 7, parla del federalismo come di «un importante tentativo di conciliare il diffuso desiderio delle popolazioni di conservare e restaurare i vantaggi delle società di piccole dimensioni con la crescente necessità di combinarsi in sistemi sempre più grandi, allo scopo di impiegare risorse comuni o di mantenere o rafforzare la propria particolarità culturale all'interno di comunità più estese». Cercando le ragioni della rinnovata popolarità del federalismo nel nostro tempo, in concomitanza con l'incremento delle rivendicazioni etnico-nazionali, scrive Ronald Watts, in un suo ciclostile pubblicato nel 1994, intitolato *The Contemporary Relevance of the Federal Idea*: «il federalismo offre

Potremmo ipotizzare, dunque, che la forma federale, ed in particolare i processi disaggregativi in senso federale dello Stato, rappresentino, al momento, il tipo di Stato più adatto a rispondere alle rivendicazioni politiche delle comunità autoctone⁸⁹: una possibile formula di ripensamento a tutto tondo dello Stato che imporrebbe, dati alcuni presupposti, al diritto pubblico di interrogarsi sulla possibilità di comporre i conflitti fra comunità politiche che minano lo Stato attraverso la trasformazione delle istituzioni, attraverso cioè un concreto intervento di ingegneria costituzionale in grado di dare vita ad un pluralismo istituzionale che corrisponde ad una pluralità nazionale.

Nonostante il diritto comparato non offra ancora molte occasioni di concreta verifica delle considerazioni sinora svolte, d'altra parte l'analisi dei processi di disaggregazione territoriale oggi in atto in corrispondenza di ordinamenti caratterizzati da una consolidata attitudine democratica pare poter confermare l'attendibilità delle ipotesi avanzate, costituendo un valido punto di partenza per lo svolgimento di uno studio che dal piano teorico passi a quello pratico.

Così, a parte l'esperienza legata allo smembramento degli Stati dell'Europa orientale a seguito del crollo del muro di Berlino, che, in fondo, rappresenta un "finto caso", dal momento che non riguarda davvero la dissociazione di un paese inizialmente unitario, bensì, per lo più, la acquisizione di indipendenza da parte di Stati forzatamente aggregati fra loro, in un'ottica comparatistica, potrebbe sicuramente rappresentare uno stimolante campo d'indagine il Canada, il quale a partire da una spinta centripeta, che, cronologicamente parlando, corrisponde alla sua formazione, è oggi protagonista di un processo dissociativo che risponde alle esigenze in tema di autonomia avanzate dalle popolazioni autoctone, come è avvenuto con la creazione del Nunavut⁹⁰; ma anche il Regno Unito, dove la *devolution* rimanda schiettamente ad un progetto di riconoscimento delle nazioni che compongono lo Stato nella sua unità⁹¹.

Per non parlare dell'esperienza del Belgio e della Spagna, che, forse meglio che altri casi, si prestano a rappresentare paradigmaticamente quanto sinora sostenuto. Si tratta, infatti, di due Stati che a partire dalla forma unitaria hanno avviato un processo di federalizzazione (in Belgio portato a compimento nel 1993), al fine di rispondere adeguatamente alle fortissime tensioni autonomistiche

una tecnica di organizzazione politica che consente l'iniziativa di un governo generale per taluni obiettivi comuni, insieme con l'iniziativa autonoma di unità regionali di governo per obiettivi connessi alla difesa della peculiarità regionale». Vd. anche, W.H. Ryker, *Federalism*, Boston, Little Brown, 1964, in particolare 2. Secondo B. Caravita, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, Giappichelli, 2006, 30, ne discende che «un ruolo fondamentale per verificare se si è di fronte ad uno Stato federale consiste nell'esistenza di un'opinione pubblica, di una società regionale: occorrerà allora esaminare se esistano strutture della società civile, culturale, economica aventi un fondamentale radicamento e collegamento regionale (partiti, giornali, associazionismo economico e imprenditoriale)». Dello stesso autore si veda la voce *Stato federale*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di Diritto pubblico*, vol. VI, Milano, Giuffrè, 2006.

⁸⁹ In questo senso A.-G. Gagnon, *The moral foundation of asymmetrical federalism: A normative exploration of the case of Quebec and Canada*, in A.-G. Gagnon, J. Tully (eds.), *Multinational democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, 319 ss.; W. Kymlicka, *Politics in the vernacular: Nationalism, multinationalism and citizenship*, Oxford, Oxford University Press, 2001; M. Keating, *Plurinational Democracy. Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*, Oxford, Oxford University Press, 2001; F. Requejo, *La acomodación «federal» de la plurinacionalidad: Democracia liberal y federalismo plural en España*, in E. Fossas Espadaler, F. Requejo, *Asimetría federal y Estado plurinacional*, Barcelona, Trotta, 1999, 303 ss.; J. Tully, *Une étrange multiplicité. Le constitutionnalisme à une époque de diversité*, Quebec, Les Presses de l'Université Laval, 1999; J.J. Linz, *Plurinacionalismo e democrazia*, in *Rivista italiana di Scienza Politica*, vol. XXV, n. 1, 1995, 21 ss.

⁹⁰ Cfr. N. Olivetti Rason, *Nuove prospettive per i territori federali*, in *Amministrare*, 2002, 217 ss. e la bibliografia ivi citata.

⁹¹ Recentemente S. Parolari, *Il regionalismo inglese: The dark side of devolution*, Padova, Cedam, 2008.

e alle minacce di secessione ad opera di alcune forze nazionalistiche, radicate dal punto di vista sociale e politico sul territorio⁹².

L'analisi delle vicende costituzionali che quotidianamente sembrano smuovere dal profondo le loro fondamenta costituzionali diviene uno strumento imprescindibile per chi voglia, in un ottica comparatistica, verificabilità la sostenibilità e la validità delle tesi sostenute.

⁹² Per un approfondimento sia consentito il rinvio a A. Mastromarino, *Il federalismo disaggregativo* cit., 157 ss.