

Ferran Requejo

**I FRONTI DEBOLI DEL PLURALISMO POLITICO.
LE MINORANZE NAZIONALI E CULTURALI IN EUROPA***

Ogni tradizione politica crea un linguaggio, dei concetti, degli obiettivi e dei valori suoi propri che la legittimino. La storia del liberalismo politico, dai suoi esordi nel XVII secolo sino ad oggi, può essere presentata come la storia del sempre maggiore riconoscimento e della crescente istituzionalizzazione di una quantità di specifiche richieste di imparzialità da parte di diversi settori (sociali, economici, culturali, nazionali, ecc.) delle società moderne e contemporanee. Spesso viene fatto notare che il linguaggio astratto e apparentemente universalista che sottende la presentazione dei valori di libertà, uguaglianza e pluralismo del liberalismo politico, nella pratica è stato in contraddizione con l'esclusione di molte 'voci' per quanto riguarda la regolazione istituzionale delle libertà, delle uguaglianze e dei pluralismi specifici degli stati contemporanei. Tale è stato il caso – e in certi contesti continua ad esserlo – di quanti non possiedono proprietà; delle donne; dei popoli indigeni; delle minoranze razziali, nazionali, etniche e linguistiche, ecc. A dispetto di tutto ciò che il liberalismo politico ha rappresentato, a confronto con le istituzioni tradizionali dell'*Ancien Régime*, in quanto movimento politico di emancipazione (carte dei diritti, principio di rappresentanza, principio di legalità, elezioni competitive, costituzionalismo e procedure di autorità delle legge, separazione dei poteri, parlamentarismo, ecc.), sappiamo che molti liberali del XVIII e XIX secolo si opponevano alla regolazione di diritti di partecipazione democratica quali il suffragio universale o il diritto di associazione. Questi diritti, la cui presenza nelle democrazie contemporanee è oggi data totalmente per scontata, sono stati strappati al primo liberalismo e costituzionalismo dopo decenni di conflitti sociali, anzitutto con la lotta delle organizzazioni politiche delle classi lavoratrici. Successivamente, dopo le 'ondate liberali e democratiche di democrazia' costituzionalmente riconosciute della seconda metà del XX secolo, le concezioni sociali di uguaglianza ed equità si sarebbero trasformate, soprattutto dopo l'inclusione costituzionale della 'terza ondata' di diritti sociali che formò la base dei modelli di welfare sorti alla fine della Seconda Guerra Mondiale. Oggi potremmo dire che le democrazie liberali e la società internazionale si trovano di fronte a un nuovo elemento di emancipazione, ma questa volta i contrasti giuridici non sono di natura sociale, bensì culturale e nazionale.

Negli ultimi anni si è lentamente sviluppata l'idea che, se aspiriamo a procedere verso democrazie liberali di maggior qualità morale e istituzionale, i valori di libertà, uguaglianza e

* Titolo originale: «The Weak Fronts of Political Pluralism. National and Cultural Minorities in Europe». Traduzione dall'inglese di Fabio De Leonardis.

pluralismo politico devono essere tenuti in considerazione anche dal punto di vista delle differenze nazionali e culturali. Oggi sappiamo che i diritti delle prime tre ondate – quella liberale, quella democratica e quella sociale – non garantiscono di per sé l’attuazione di quei valori nella sfera culturale e nazionale. In altre parole, si è gradualmente fatta spazio l’idea che l’uniformità dello stato – implicita nelle tradizionali concezioni liberaldemocratiche (e sociali) di uguaglianza dei cittadini o di sovranità popolare – è nemica della libertà, dell’uguaglianza e del pluralismo nella sfera culturale e nazionale. Inoltre, riceve sempre maggior sostegno l’idea che sia consigliabile promuovere versioni più moralmente raffinate e istituzionalmente complesse delle democrazie liberali per conciliare le loro varie tipologie di pluralismo interno.

Pertanto, un valore come l’uguaglianza, in termini concettuali, non viene più messo a contrasto esclusivamente con la *disuguaglianza* politica e sociale, ma anche con la *differenza* nazionale e culturale. Ciò è legato a un’intera dimensione collettiva che non può essere ridotta all’approccio individualista, *universalista* e *statista* del liberalismo democratico e del costituzionalismo tradizionali. Quest’ultimo approccio è ancora predominante nei valori e nel discorso legittimante di moltissimi attori politici delle democrazie contemporanee (governi, parlamenti, partiti, ecc.) – sia nell’ambito della sinistra che in quello della destra classiche – così come nella maggioranza delle varianti delle teorie liberali e repubblicane della democrazia. Le ripercussioni della *svolta culturale e nazionale* delle basi di legittimità democratica non sono limitate all’ambito delle democrazie occidentali, ma influenzano anche la normatività, che dovrebbe essere sovrana in una società internazionale. I casi empirici più significativi sono quelli relativi alle nazioni di minoranza, alle minoranze nazionali, ai popoli indigeni e alle migrazioni transnazionali¹. Tutti questi casi pongono problemi specifici legati al riconoscimento e alla sistemazione politica nelle democrazie contemporanee (diritti dei gruppi, autogoverno, difesa di particolari valori culturali, presenza in ambito internazionale, ecc.). Si potrebbe dire che al momento ci troviamo di fronte ad un nuovo aspetto dell’uguaglianza politica che è fondamentale per progredire verso democrazie di maggiore qualità ‘etica’, ma per le quali le teorie tradizionali della democrazia, del liberalismo e del costituzionalismo sono prive di una risposta adeguata.

In altre parole, si sta facendo strada l’idea che l’uniformità e il limitato individualismo della tradizione liberale siano nemici delle dimensioni chiave di uguaglianza, libertà e pluralismo. Pertanto, la ricerca di forme adeguate di cosmopolitismo e universalismo comporta lo stabilire un ampio riconoscimento e una sistemazione politica, in condizioni di equità, delle voci culturali e nazionali che sono escluse, marginalizzate o sminuite nelle democrazie liberali.

¹ Il concetto di ‘nazioni di minoranza’ è utilizzato qui come equivalente del concetto di ‘nazioni senza stato’, comunemente usato nella letteratura analitica sul nazionalismo. Tuttavia, in questo saggio non ho incluso il caso delle ‘minoranze nazionali’, che sono collettivi che vivono in uno stato diverso da quello in cui risiede la maggioranza delle persone dello stesso gruppo nazionale (per esempio il caso della minoranza ungherese in Romania, della minoranza russa in Lituania, ecc.). Le nazioni di minoranza e le minoranze nazionali differiscono sia da una prospettiva analitica descrittiva sia da una prospettiva normativa.

Negli ultimi anni si è dibattuto molto su ‘limiti’ culturali di una società democratica e liberale. Questo dibattito sta rendendo più semplice comprendere le stesse tradizioni liberali e democratiche – i loro limiti e le loro possibilità – in termini di teoria e prassi istituzionale. Esso sta anche facilitando una migliore comprensione ed espressione pratica dei valori di queste tradizioni: la regolazione di diversi tipi di pluralismo nelle libertà civiche e politiche e in diversi tipi di uguaglianza. Vi sono molte forme di democrazia possibili, e appare ovvio che sia consigliabile modulare l’universalismo in base alle caratteristiche specifiche dei contesti empirici. Altrimenti, il discorso pomposo e di facciata sui ‘diritti individuali’ e l’‘universalismo’ offuscherà democrazie che sono pesantemente sbilanciate in favore dei particolarismi della maggioranza. È probabile che tali democrazie siano mal fondate in termini normativi e ancora meno efficaci dal punto di vista istituzionale. Nella terminologia di Kant e Berlin, saranno democrazie che sono troppo ‘rigide’ per regolare adeguatamente la complessità umana delle differenti varietà di pluralismo che coesistono al loro interno.

Interpretiamo correttamente la realtà sociale e politica?
Due distorsioni analitiche

Gli antichi Greci riassumevano le diverse caratteristiche degli esseri umani nel mito di Prometeo e Zeus, descritto nel *Protagora* di Platone². Gli dei avevano dato ai fratelli Prometeo ed Epimeteo il compito di distribuire le abilità tra gli animali e gli esseri umani, in modo che questi potessero migliorare la propria vita. Epimeteo chiese di essere autorizzato ad eseguire tale distribuzione. Ad alcuni dette la forza, ad altri la velocità o ali con cui volare, in modo che nessuna specie corresse il rischio di essere spazzata via. Una volta distribuite tutte le abilità, gli esseri umani stavano ancora aspettando di ricevere le loro, e quello era il giorno in cui l’incarico assegnato dagli dei terminava. Prometeo, nella fretta di trovare una qualche forma di protezione per la specie umana, rubò il fuoco e i saperi professionali di Efesto e Atena (cosa per cui fu successivamente punito). Gli umani dunque entrarono in possesso di queste abilità, ma erano ancora privi della ‘scienza politica’ della coesistenza, in quanto quest’ultima apparteneva a Zeus. Gli umani perfezionarono le loro tecnologie, ma si combattevano tra loro ogniqualvolta si incontravano. Temendo che la specie umana si estinguesse, Zeus mandò Hermes a «portare la moralità e la giustizia agli umani, in modo che vi fosse ordine nelle città».

A giudicare dallo sviluppo dell’umanità, sembrerebbe che, per quanto concerne ciascun tipo di sapere distribuito, Prometeo sia stato molto più generoso di Zeus. Siamo più bravi nella tecnologia che nella politica e nella giustizia. Questo mito illustra molto bene il fatto che noi umani siamo inclini ad agire frettolosamente e ad improvvisare. Oggi sappiamo che è così grazie agli studi sull’evoluzione della vita sul pianeta. L’evoluzione non è basata su un piano; è la selezione di una serie di improvvisazioni casuali che sono risultate ca-

² Si vedano le sezioni 320d-322d di Platone, 1998.

pacì di adattarsi. Ma ciò che nella cultura occidentale sembra essere stato difficile da assimilare fin dai tempi di Platone è che ciò che più ci *distingue* dalle altre specie – il linguaggio e la tecnologia – non coincide con ciò che più ci *caratterizza* come specie in evoluzione.

D'altro canto, sappiamo che le ideologie politiche, quando vengono adottate unilateralmente, distorcono la realtà. Ma insieme a queste distorsioni ideologiche ve ne sono altre di cui siamo meno coscienti: quelle associate al modo in cui pensiamo e utilizziamo il linguaggio quando tentiamo di fare un'analisi e intervenire nel mondo. Diamo un'occhiata a due di loro.

A) La tendenza ad utilizzare categorie estremamente astratte per includere il massimo numero possibile di casi tratti dalla realtà. In qualche modo ciò è inevitabile. Attribuire un nome a qualcosa implica il creare un'astrazione. Ma a volte propendiamo per ciò che potremmo chiamare la *fallacia dell'astrazione*: crediamo di comprendere meglio un fenomeno, tanto più astratto è il linguaggio che usiamo per descriverlo, spiegarlo o trasformarlo. E ciò che spesso avviene è esattamente l'opposto: più astratto è il linguaggio, meno rilevante e più distante esso risulta dai casi empirici cui esso tenta di fare riferimento³.

B) La tendenza del pensiero occidentale ad occuparsi del pluralismo in maniera inadeguata. Oggi riconosciamo che il pluralismo (sociale, culturale, nazionale, linguistico, religioso, ideologico, ecc.) è non solo un dato di fatto insormontabile, ma anche un valore essenziale. Sappiamo che, quando ci troviamo di fronte a una qualsiasi situazione concreta, non vi è *un* solo modo per agire correttamente in termini morali; e vi è anche comune accordo sul fatto che non vi è una sola decisione politica appropriata in un momento o in un contesto specifico. Vi sono sempre diverse opzioni che sono ugualmente ragionevoli.

Ma nella storia della filosofia occidentale l'approccio è stato diverso. Pensiamo più in termini 'monisti' che 'pluralisti'. Hannah Arendt e Isaiah Berlin hanno fatto notare che una mancanza di pluralismo pervade il pensiero occidentale fin da Platone. E nonostante il fatto che riconosciamo l'esistenza e/o l'opportunità di un relativo pluralismo dei valori e degli stili di vita nelle società contemporanee, spesso continuiamo a credere che vi sia una sola risposta pratica corretta e che tutte le altre siano sbagliate.

Le distorsioni astratte e monistiche sono presenti nella maggior parte delle concezioni politiche classiche. Tali distorsioni contribuiscono al fatto che il mondo delle teorie della giustizia e della democrazia continui ad essere troppo 'rigido', laddove la *tempra* dell'umanità e delle società non lo è. Nelle democrazie liberali questo problema ha causato e continua a causare ingiustizie etiche e disfunzioni istituzionali. Ciò è alquanto sorprendente riguardo a gran parte della tradizione liberaldemocratica, perché uno dei suoi punti di forza è la difesa

³ Hegel lo sapeva bene, si vedano le sezioni 142, 182 di Hegel G.W.F., 1991. Alcuni marxisti, ad esempio, sono inclini a questo tipo di distorsione per mezzo dell'astrazione quando, con un numero ridotto di categorie – 'lotta di classe', 'base economica', ecc. – tentano di 'spiegare' tutto, dall'impero dei Sumeri alle rivoluzioni anticoloniali del XX secolo. Questo tipo di tendenza teorica è stata molto comune anche nel linguaggio con cui il liberalismo politico si è legittimato sin dai suoi inizi.

del pluralismo, inteso oggi come un valore da difendere, piuttosto che un mero dato di fatto con cui è necessario coesistere nel modo meno dannoso possibile.

Per quanto spesso venga ripetuto, non sarà mai possibile sottolineare a sufficienza lo storico cambiamento che questa tradizione ha significato per il miglioramento etico e funzionale dell'organizzazione politica di una vasta parte dell'umanità. Nondimeno, sappiamo che questo è un processo che mostra parecchie ombre teoretiche e versioni totalitarie pratiche.

Una delle chiavi per perfezionare pensiero e azione si trova nell'arrivare a ottenere un controllo critico su quella coppia di distorsioni – l'astrazione e il monismo – che sono presenti nei nostri discorsi. Farlo non è sempre facile; richiede sforzo intellettuale e sensibilità empirica, ma è necessario per raffinare le nostre capacità analitiche e il nostro agire politico e morale.

Dodici elementi per il perfezionamento politico e morale delle democrazie liberali plurinazionali

1. In termini generali, sono necessarie due attitudini intellettuali per accostarsi all'argomento del pluralismo nazionale (e del multiculturalismo): 1) accostarvisi come problema pratico il cui fine è evitare conflitti nel modo meno traumatico e costoso possibile (approccio pragmatico), oppure 2) accostarvisi come problema di 'giustizia' nei rapporti tra maggioranze e minoranze stabili in democrazie che richiedono soluzioni corrette (approccio morale). Un misto di entrambi gli approcci è quello comunemente in uso nella prassi politica. Mentre il primo è parte della negoziazione politica tra gli attori, il secondo è presente nel discorso dei processi di legittimazione di questi attori. Nelle società plurinazionali le differenze tra collettivi nazionali sono visibili per quanto riguarda i parametri di giustizia culturale e nazionale (a differenza dei parametri interni alla comunità a proposito della giustizia distributiva socioeconomica, che sono anch'essi plurali, anche se più uniformi, tra i collettivi nazionali)⁴.

2. Sappiamo che la stragrande maggioranza degli esseri umani sono radicati in qualche cultura; si potrebbe dire che tutte le culture abbiano un valore e che, in linea di principio, tutte meritino di essere rispettate. Ciò non comporta che esse non possano essere messe a confronto in alcuni ambiti specifici, che siano tutte equivalenti e tutte abbiano successo in tali ambiti, che tutto sia moralmente accettabile, che non vi siano influenze reciproche o che elementi di diverse culture non possano essere condivisi. O che non sia possibile svincolarsi dalla propria cultura d'origine.

3. Oggi la *libertà culturale e nazionale* è un valore essenziale per la *qualità democratica* di una società. È un tipo di libertà – uno dei diritti umani – che è fondamentale per lo sviluppo e

⁴ Per le tipologie di fenomeni diversi associati alla 'multiculturalità' e alle sue differenze concettuali, normative e istituzionali, si vedano Kymlicka W. – Norman W., 2000 e il capitolo 3 di Requejo F., 2005a. Si veda anche Parekh B., 2000.

l'autostima di un individuo e che, come tutti gli altri obiettivi normativi delle democrazie, è limitata da altri valori e altre libertà democratiche (*Human Development Report*, United Nations 2004)⁵. Una delle conclusioni del dibattito degli ultimi anni è, come detto in precedenza, che la libertà nazionale e culturale non viene assicurata dalla mera applicazione dei diritti civili, sociali e partecipativi che all'inizio del XXI secolo sono solitamente inclusi nelle costituzioni liberaldemocratiche.

4. Nel mondo accademico sembra essere generalmente riconosciuto che le questioni nazionali e culturali non siano semplicemente delle 'cause sociali'. La sfera della 'giustizia culturale e nazionale' è diversa da quella della 'giustizia socioeconomica'. È vero che vi sono a volte delle interrelazioni tra queste due sfere della giustizia, ma i fenomeni associati a ciascuna di esse sono diversi. Questi ultimi comprendono valori, obiettivi, attori, istituzioni, pratiche e anche politiche differenti. Alcune istituzioni e politiche possono migliorare queste ultime pur non avendo quasi nessun effetto sulle precedenti. E viceversa. Ciò mostra l'impossibilità di equiparare il *paradigma dell'uguaglianza* (o della *redistribuzione* in termini socioeconomici) con il *paradigma delle differenze* (o del *riconoscimento* in termini culturali e nazionali)⁶. Entrambi i tipi di presa in considerazione sono parte di una visione più inclusiva della 'giustizia' nei contesti di pluralismo nazionale.

5. Le teorie tradizionali della democrazia – sia nella loro variante più liberale sia in quella più repubblicana – di solito fanno implicitamente riferimento a concetti, valori ed esperienze in società che erano in origine assai più semplici dei loro equivalenti odierni. Oggi c'è una 'nuova agenda' di questioni che non possono più essere ridotte ai concetti centrali e al linguaggio di legittimazione degli approcci liberale e repubblicano tradizionali: diritti individuali, assenza di discriminazione di fronte alla legge, cittadinanza e sovranità popolare, virtù pubbliche della tradizione repubblicana, ecc. Le richieste di riconoscimento e di sistemazione politica e costituzionale per le nazioni di minoranza hanno trovato posto nell'agenda politica, e le democrazie liberali devono dar loro una risposta. Nonostante le differenze, ciò che questi diversi casi hanno in comune è il desiderio di conservare e rafforzare una serie di caratteristiche nazionali specifiche in un mondo sempre più globalizzato. Questo è qualcosa che le istituzioni, le politiche e i processi consueti nelle attuali democrazie liberali non riescono a garantire adeguatamente.

6. Le concezioni politiche tradizionali sono state inclini a trattare come 'deviazioni particolariste' le differenze culturali e nazionali interne delle democrazie che non coincidevano con quelle della maggioranza della società. Troppo spesso la risposta pratica di molte democrazie liberali è stata promuovere l'assimilazione culturale e nazionale delle minoranze al fine

⁵ Questo rapporto indica cinque elementi che contribuiscono a migliorare la qualità della democrazia: 1) il multiculturalismo: assicurare la partecipazione dei gruppi culturali marginalizzati (riforme elettorali, federalismo con tratti asimmetrici); 2) politiche che assicurino la libertà religiosa (comprese le feste, il cibo, le usanze vestimentarie, ecc.); politiche di pluralismo giuridico (una questione più controversa che in ogni caso implicherebbe il rispetto dei limiti summenzionati); 4) politiche linguistiche (alcuni stati democratici sono ancora monolingui per quanto riguarda le loro istituzioni e i loro simboli, nonostante il loro multilinguismo interno); e 5) politiche socioeconomiche (salari minimi, istruzione, sanità).

⁶ Un contrasto che si trova al fondo delle attuali teorie della democrazia liberale si manifesta negli approcci che si è arrivati a chiamare Liberalismo 1 e Liberalismo 2.

di ottenerne l'“integrazione politica”. La conseguenza pratica è stata la sussunzione e la marginalizzazione delle minoranze nazionali e culturali interne allo stato nel nome delle varianti universaliste della ‘libertà di cittadinanza’, della ‘sovranità popolare’ (dello stato) o persino della ‘non-discriminazione’ (delle maggioranze in rapporto alle rivendicazioni delle minoranze). In pratica, queste varianti hanno agito in maniera assai antiegalitaria, discriminatoria e pregiudiziale a favore delle caratteristiche *particolari* dei gruppi che nello stato sono maggioritari o egemonici dal punto di vista culturale e nazionale (che non sempre coincidono con i gruppi o i settori che sono egemonici nella sfera socioeconomica). È possibile individuare la presenza di una forma uniformante di *statismo*, in senso nazionale e culturale, che è l'“elemento nascosto” pratico del liberalismo democratico tradizionale nella regolazione dei diritti e dei doveri dei ‘cittadini’. In realtà, tutti gli stati, compresi quelli liberaldemocratici, sono stati e continuano ad essere agenti di nazionalismo e nazionalizzazione.

7. Le teorie tradizionali della democrazia mancano di una teoria del *demos*. Esse non offrono risposte normative a domande quali: chi dovrebbe costituire il *demos* di una democrazia? Esiste, o dovrebbe esistere, un singolo *demos* per ciascuna democrazia? Quale collettività rappresenta la solidarietà? E così via. Inoltre, queste teorie non hanno sviluppato una teoria delle frontiere legittime. Per di più, vi sono limiti concettuali all'interpretazione dei valori legittimanti anche da parte di teorie liberaldemocratiche contemporanee che sotto altri aspetti sono assai elaborate (Rawls, Habermas) quando tentano di occuparsi delle richieste di riconoscimento e sistemazione politica di movimenti per il pluralismo nazionale e culturale di natura territoriale⁷.

8. L'idea che lo stato democratico sia un'entità culturalmente ‘neutra’ è un mito liberale che pochi oggi difendono, neppure la maggioranza degli autori liberali che si collocano nell'alveo del liberalismo tradizionale, il cui approccio teorico potrebbe essere descritto come individualista, universalista e *statista*. Tutti gli stati impongono delle caratteristiche culturali e linguistiche ai loro cittadini. Gli stati liberaldemocratici non fanno eccezione. In evidente contrasto con le varianti che ancora difendono una sorta di approccio da *laissez-faire* alle questioni culturali, o la presunta superiorità morale o modernità dei valori della maggioranza, l'esperienza mostra che lo Stato non è stato, non è e non potrà mai essere ‘neutrale’ dal punto di vista culturale, e che non vi è alcuna superiorità morale nell'avere una maggiore fetta di potere decisionale collettivo.

⁷ Le teorie della giustizia socioeconomica (Rawls) danno per scontato che l'uguaglianza tra i cittadini in una società giusta non sia problematica, quando le questioni costituzionali nelle società plurinazionali mettono in discussione proprio questa premessa. Non è molto ragionevole presumere che la ‘giustizia’, intesa nel senso ristretto che essa ha nella sfera socioeconomica, sia la prima e la sola virtù delle istituzioni democratiche. Il pluralismo normativo non solo comprende una pluralità (a volte radicale) di valori, virtù e interessi in conflitto tra loro, ma anche una pluralità di identità (si considerino, ad esempio, le questioni normative e istituzionali coinvolte nel dibattito normativo sul diritto alla secessione nei contesti plurinazionali). Nessuna teoria della giustizia è capace di includere – e ancor meno di sintetizzare – tutte le componenti di questo pluralismo agnostico di valori/virtù, interessi e identità. Persino Isaiah Berlin non è riuscito ad andare molto in là in questo campo. Mi sono occupato dell'inadeguatezza degli approcci di giustizia socioeconomica e delle teorie tradizionali della democrazia in rapporto a questo tipo di questioni nel capitolo 1 di Requejo F., 2005a.

9. I processi di costruzione dello stato e della nazione non coincidono. Oggi le identità nazionali si sono mostrate durevoli e sempre più importanti, in contrasto con alcuni approcci liberali e socialisti che, fin dal XIX secolo, hanno trattato queste identità come un fenomeno transitorio e in decadenza. Sia i processi di costruzione dello stato sia quelli di costruzione della nazione hanno condizionato l'evoluzione del federalismo⁸.

10. Nelle società plurinazionali ci saranno sempre valori, interessi e identità di natura almeno parzialmente competitiva. Sembrerebbe controproduitivo, da un punto di vista pratico, oltre che inutile, da un punto di vista teorico, tentare di adottare un approccio differente alla questione attraverso concetti come l'esistenza di un presunto stadio politico 'post-nazionalista' o di una sorta di 'patriottismo costituzionale' legato solo a valori liberaldemocratici che ignorano le caratteristiche culturali e nazionali degli individui. Questi tentativi sono mal equipaggiati in termini empirici e, in pratica, di solito fungono da elementi legittimanti per lo status quo (cfr. Requejo F., 2005a).

11. È ovvio che le identità individuali e collettive non sono una realtà fissa, ma si costruiscono e cambiano nel tempo. Tuttavia, molti degli elementi collettivi che costituiscono i tratti fondamentali dell'identità individuale ci vengono dati. In altre parole, non li scegliamo. L'idea secondo cui siamo 'individui autonomi' e scegliamo le nostre identità (nazionali, etniche, linguistiche, religiose, ecc.) è, in una certa misura, un altro dei miti del liberalismo tradizionale. Questi elementi normalmente non vengono scelti; qualsiasi scelta facciamo è invece basata su di essi⁹.

12. I contesti politici in cui gli individui vengono socializzati sono spesso il risultato di processi storici che comprendono sia elementi pacifici che elementi violenti – guerre di annessione, sterminio, deportazioni di massa, ecc. – che a volte sono alla base delle odierne lotte per il riconoscimento e l'autogoverno delle nazioni di minoranza (e di alcune minoranze nazionali). Nella maggior parte di questi elementi analitici è possibile verificare la presenza delle due distorsioni teoriche summenzionate: la fallacia dell'astrazione e l'incapacità di affrontare adeguatamente il pluralismo. Queste distorsioni hanno una diretta ripercussione sulla qualità delle nostre democrazie, soprattutto nelle condizioni attuali di pluralismo e globalizzazioni crescente.

Di conseguenza, la costruzione di democrazie liberali sempre più raffinate dal punto di vista del *pluralismo culturale e nazionale* è una delle più grandi sfide della revisione normativa e istituzionale dei sistemi democratici odierni. Alcune delle questioni cui bisogna rispondere sarebbero: quali implicazioni ha la regolamentazione del pluralismo nazionale nella sfera dei simboli, delle istituzioni e dell'autogoverno? Come andrebbero intesi e definiti concetti classici come rappresentazione, partecipazione, cittadinanza e sovranità popolare in contesti plurinazionali e sempre più globalizzati? Cosa significa accettare il pluralismo nazionale in una società internazionale?

⁸ Per un'analisi delle «due dissimulazioni» che entrambi i processi hanno rappresentato per l'evoluzione del federalismo contemporaneo, si veda il capitolo 3 di Requejo F., 2005a.

⁹ Michael Walzer ha correttamente sottolineato tre «esagerazioni» associate al liberalismo politico: il soggetto di elezione, la deliberazione e l'uso della ragione in politica (cfr. Walzer M., 2001).

Le soluzioni liberaldemocratiche per la diversità «sociale»

Le tre risposte istituzionali ‘classiche’ per le società a forte componente di diversità nazionale sono state:

- 1) il federalismo (in senso ampio, comprendente le federazioni, gli stati associati, le confederazioni e gli stati regionali);
- 2) le istituzioni e i processi di natura ‘consociativa’ (tra le maggioranze e le minoranze nazionali permanenti). Si possono trovare esempi di tali istituzioni e processi nelle democrazie svizzera e belga, entrambe unite a soluzioni federali;
- 3) la secessione.

Avendo mostrato alcuni elementi di teoria politica nella prima sezione, guardiamo ora ad alcuni elementi che ci offre la politica comparata a proposito del federalismo. Il problema generico è se il federalismo offra una cornice adatta per stabilire il riconoscimento e la sistemazione politica delle democrazie plurinazionali e, in questo caso, quali modelli federali siano i più adatti e quali no.

Parlando in generale, negli studi sul federalismo – senza fare riferimento strettamente a casi di diversità nazionale – le analisi politiche comparate solitamente mostrano l’esistenza di parecchi *modelli federali*¹⁰.

Inoltre, fra le conclusioni di uno studio empirico comparato esaustivo sulle democrazie federali, svolto utilizzando variabili situate su quattro assi analitici e una varietà di indicatori applicati a 19 casi (federazioni e una serie di stati regionali) vale la pena di notare:

1. L’esistenza di un ‘deficit federale’ di natura istituzionale nelle federazioni plurinazionali. In altre parole, alquanto paradossalmente, le federazioni mononazionali mostrano, in generale, una più ampia logica federale istituzionale – anche con gradazioni assai variabili – rispetto alle federazioni plurinazionali. In entrambi i tipi di federazione tale caratteristica è indipendente dal grado maggiore o minore di decentralizzazione politica.
2. Solo poche federazioni plurinazionali (Russia, Etiopia) stabiliscono un riconoscimento costituzionale esplicito del proprio pluralismo nazionale interno, e inoltre, alquanto paradossalmente, ciò non vale per quelle federazioni che hanno un grado maggiore di stabilità e qualità democratica. Negli altri casi, tuttavia, questo riconoscimento è inesistente o molto meno esplicito nelle loro disposizioni costituzionali, anche quando il grado di decentralizzazione di alcune federazioni sia comparativamente alto.
3. In termini maggiormente prevedibili, vi è una maggiore presenza di elementi di asimmetria *de jure* nelle federazioni plurinazionali che nelle federazioni mononazionali. In alcune delle prime esistono anche pressioni che operano a favore della simmetria del sistema. Ciò

¹⁰ Nella disamina che segue distingueremo, come si suole fare nella letteratura specializzata sull’argomento, tra *federalismo* come concetto normativo che può essere applicato a diversi modelli istituzionali federali, e *federazioni* (uno di quei modelli istituzionali che a sua volta presenta una serie di varianti). Cfr. Watts R., 1999.

avviene soprattutto quando il numero dei soggetti non è ridotto (empiricamente, quando vi sono almeno nove soggetti nel campione, mentre tali pressioni non sono presenti quando il numero dei soggetti è inferiore a quattro). È il caso del Canada, dell'India, della Russia, dell'Etiopia e della Spagna, in contrasto con il Belgio, il Regno Unito e la Bosnia-Erzegovina¹¹. È una questione aperta se la riluttanza di alcune federazioni e stati regionali plurinazionali ad introdurre disposizioni più asimmetriche rafforzerà o meno in futuro le tensioni territoriali e i movimenti secessionisti.

4. La coesistenza nelle federazioni plurinazionali di diversi processi di costruzione nazionale che sono in parte in competizione tra loro colloca la questione della costruzione di una 'fiducia federale' in termini diversi, rispetto al caso più semplice delle federazioni mononazionali. In questo caso, ottenere questa fiducia sembra esigere due fattori istituzionali: 1) l'esistenza di procedure e regole che permettano alle nazioni di minoranza di partecipare al 'governo condiviso' della federazione (o dello stato regionale) conservando la propria singolarità, ossia una presenza specifica nella camera bassa, relazioni intergovernative bilaterali, partecipazione alle istituzioni statali consociative, ecc.; e 2) l'esistenza di procedure e regole che proteggano il riconoscimento e l'autogoverno delle nazioni di minoranza dalle azioni delle maggioranze – poteri di veto nella camera bassa; procedure di 'campanello d'allarme'; procedure di adesione e dissociazione – che non richiedono riforme costituzionali, nomina di magistrati nelle corti supreme o costituzionali, una partecipazione specifica ai processi di riforma costituzionale, ecc.¹²

5. La concezione predominante nelle federazioni è che il 'diritto all'autodeterminazione' sia riservato alla federazione. Tuttavia, si tratta di una concezione che alcune federazioni hanno recentemente messo in discussione. È il caso del famoso *Parere* della Corte Suprema Canadese nella *Consultazione sulla secessione* (1998); delle disposizioni introdotte nella costituzione dell'Etiopia, che includono il diritto all'autodeterminazione nel Preambolo e il diritto alla secessione nell'articolo sulle nazioni e sui popoli costituenti. Altri casi, maggiormente parti-

¹¹ Quando il numero delle entità territoriali di uno stato plurinazionale è elevato, appare inevitabile che emergano pressioni simultanee, anche se contraddittorie, a favore di un sistema maggiormente simmetrico o asimmetrico. Per il caso canadese, si veda la *Asymmetry Series* (IIGR, Queen's University, dal 2005), in particolare Laforest G., 2005. La nota *Questione del West-Lothian* (partecipazione o inibizione della partecipazione dei rappresentanti di territori che presentano disposizioni asimmetriche nelle loro istituzioni centrali a seconda della tipo di decisioni da prendere), non sembra creare troppi problemi nella maggior parte dei paesi (con l'eccezione del Regno Unito), per il fatto che il livello politico reale delle asimmetrie non è molto alto, e che la maggior parte dei poteri sono convergenti. Per una panoramica generale delle asimmetrie costituzionali *de jure*, cfr. Watts R., 2005.

¹² Si potrebbe affermare che un ulteriore fattore per la costruzione della fiducia federale nelle democrazie plurinazionali è l'esistenza di una 'cultura politica federale' e di una 'cultura politica plurinazionale' nell'intera compagine statale. La prima sembra sorgere in quelle democrazie che hanno una lunga storia di legami istituzionali federali. La seconda, che è più difficile da raggiungere perché cozza con il processo di costruzione nazionale inerente a quasi tutti gli stati (siano essi federali o meno), sembra emergere in quegli stati che sono stati fondati piuttosto come un' 'unione' di diverse entità – un concetto maggiormente pluralista – che come un' 'unità', che è un concetto più monista. L'accettazione di un processo di secessione, ad esempio, di una delle entità substatali sembra essere maggiormente accettato nel Regno Unito e nel Canada, che sono stati plurinazionali con un passato comune nell'Impero Britannico, piuttosto che in altri contesti. Qui ci stiamo occupando di un tipo di cultura politica che non sembra legato al carattere federale dello stato. Questi due problemi, tuttavia, richiederanno un'analisi dettagliata di indicatori specifici.

colari, sono la federazione di St. Kitts & Nevis o quello della vecchia federazione di Serbia e Montenegro, con il diritto di secessione già esercitato e approvato (2006). Nel dibattito normativo degli ultimi anni sull'opportunità o la legittimità di tali disposizioni sono state addotte ragioni morali, strategiche e funzionali per opporsi all'introduzione del diritto alla secessione. Alcune di queste hanno un certo grado di plausibilità, soprattutto in alcuni contesti. Tuttavia, non pare esservi un'argomentazione decisiva contro l'introduzione di tale diritto quando le norme che lo regolamentano ne impediscono l'utilizzo strategico da parte delle élite delle minoranze. Il XXI secolo potrebbe essere testimone di movimenti politici a favore del 'diritto di decidere' da parte dei cittadini delle nazioni di minoranza. Vale a dire, movimenti che vedono i *demos* nazionali di minoranza come entità politiche che desiderano preservare la maggior libertà di negazione collettiva possibile in un mondo sempre più globalizzato¹³.

Nei miei studi precedenti ho analizzato l'impossibilità pratica di istituire una regolamentazione 'giusta e stabile' delle democrazie plurinazionali per mezzo di federazioni o stati regionali che disciplinino: 1) una divisione territoriale simmetrica e uniforme dei poteri; e 2) stati a struttura mista che non stabiliscono un riconoscimento esplicito del pluralismo nazionale, e un'ampia divisione territoriale dei poteri (decentralizzazione politica) nelle sfere domestica e internazionale. Quando diversi processi di costruzione nazionale convergono, insieme a una diversità di valori, interessi e identità da parte dei vari attori collettivi, la teoria federale basata sull'approccio di Madison è ancora più lontana dalla soluzione di quella basata sull'approccio di Althusius¹⁴. Qui le soluzioni, anche se non si può dire che debbano essere di natura strettamente pragmatica o che debbano necessariamente riflettere gli approcci di un *modus vivendi* normativo, dovrebbero comprendere delle forti componenti di pragmatismo contestuale quando fissano delle regole specifiche per il riconoscimento, l'autogoverno delle minoranze e la loro partecipazione a qualsiasi modello di 'governo condiviso'.

Dunque, oltre alle summenzionate, classiche soluzioni di natura *consociativa* e alla *secessione*, per procedere verso un riconoscimento e una sistemazione politica delle società plurinazionali, nell'ambito del terzo tipo di soluzioni classiche – quello del generico gruppo del *federalismo* – sembrano esserci solo due modelli in grado di regolamentare in maniera soddisfacente il pluralismo nazionale: il modello del *federalismo plurinazionale* e il modello del *partenariato*, che comprendono i casi degli stati associati, delle *federazioni* e delle confederazioni. Entrambi i modelli possono essere combinati con elementi tratti dalle altre due soluzioni – il consociazionismo (Belgio) e la regolamentazione costituzionale della secessione (Canada) –, ma a parte essi non sembra possibile regolamentare le due questioni fondamentali poste dal pluralismo nazionale: il riconoscimento e la sistemazione politica di questa forma di pluralismo.

¹³ La pratica e la teoria del federalismo dovrebbero prestare maggiore attenzione a questi movimenti rispetto al passato.

¹⁴ Cfr. Karmis D. – Norman W., 2005. Si veda anche Hueglin T., 2003: 275-294.

In linea di massima, il modello che ho descritto come *federalismo plurinazionale* implica l'inclusione di tre condizioni normative applicate a un gruppo di cinque sfere: quella linguistica/simbolica, quella istituzionale, quella relativa ai poteri, quella economica e fiscale e quella internazionale¹⁵. L'obiettivo è di ottenere uno 'stato federale amichevole', ossia uno stato federale che non crei problemi alle nazioni di minoranza (e viceversa) e che permetta una regolamentazione stabile e soddisfacente del pluralismo nazionale per questo tipo di entità statali. Parlando in termini empirici, però, vi sono prove dell'esistenza di tensioni territoriali in tutti i casi che si avvicinano al modello del federalismo plurinazionale. Certamente vi è resistenza da parte di diversi attori alla messa in atto di una forma plurinazionale di federalismo istituzionale, associata ai processi di costruzione nazionale e statale degli stati democratici (anche se vi è un'intera serie di risposte nella politica comparata riguardo sia al riconoscimento che all'autogoverno). D'altro canto, i modelli di *partenariato* rendono possibile raggiungere una serie di accordi confederali con lo stato in settori specifici (difesa, passaporti, diverse questioni relative alla politica estera e al sistema fiscale, ecc.), mantenendo, in altri, una forma di autogoverno che non è limitata dalle norme giuridiche dello stato. La regolamentazione empirica di questo tipo di accordi segue le linee guida fissate in alcuni stati associati o nelle *federazioni* della politica comparata. Se si tiene conto, tuttavia, che quest'ultimo tipo di accordi di solito vengono preferiti nei casi delle isole e dei loro rapporti con un'unità demograficamente e geograficamente assai più larga, la sua efficacia pratica per gli stati plurinazionali continentali sembra limitata ai casi in cui le unità da federare sono simili ai due criteri summenzionati, nonostante il fatto che da un punto di vista logico nulla impedisca di elaborare accordi di questo tipo anche per questi ultimi casi.

Rimane un problema aperto se il XXI secolo sarà o meno un periodo che vedrà il consolidamento dei movimenti politici delle nazioni di minoranza delle democrazie plurinazionali in cerca di riconoscimento e sistemazione politica, sia che questo abbia luogo tramite la creazione di uno loro spazio in stati federali plurinazionali, tramite processi di *partenariato*, sia tramite la secessione, quando quest'ultimo non è possibile. In altre parole, tramite una regolamentazione stabile dell'*autodeterminazione nell'interdipendenza*¹⁶.

Il liberalismo democratico e il federalismo tradizionali mostrano, insieme a delle 'luci' funzionali ed emancipative, una serie di 'ombre' che li rendono delle tradizioni eccessivamente 'rigide' perché possano adattarsi alla ben più pluralista e complessa *tempra* delle democrazie plurinazionali. Il perfezionamento etico e funzionale di entrambe le tradizioni permetterebbe uno sviluppo dei valori dell'Illuminismo politico assai più adatto al pluralismo delle democrazie plurinazionali. All'alba di questo secolo, né la liberaldemocrazia né il federalismo sono arrivati alla fine della storia. Al contrario, sono immersi in una nuova fase

¹⁵ Affronto questa questione in maniera più dettagliata nel cap. 4 di Requejo F., 2005a.

¹⁶ Di fatto, ciò che il *Parere* della Corte Suprema Canadese stabilisce è che, anzitutto, vi è un diritto all'autodeterminazione che in linea di principio dovrebbe essere risolto in termini 'federali' e, in secondo luogo, che nelle democrazie plurinazionali la secessione è un problema delle maggioranze che non è limitato alle disposizioni costituzionali, o a spese di queste ultime, quando si osservano regole particolari di 'chiarezza' nel processo di costruzione di queste maggioranze. Cfr. Gagnon A. – Tully J., 2001; Amoretti U. – Bermeo N., 2004; Gagnon A. – Guibernau M. – Rocher F., 2003.

di miglioramento basata sulla loro modulazione in rapporto alle società contemporanee reali.

Riferimenti bibliografici

- Amoretti H., Bermeo N. (eds.) (2004), *Federalism and Territorial Cleavages*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Gagnon A. – Guibernau M. – Rocher F. (eds.) (2003), *The conditions of diversity in multinational democracies*, IRPP, Montréal.
- Gagnon A. – Tully J. (eds.) (2001), *Multinational Democracies*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Hegel G.W.F. (1991), *Lineamenti di filosofia del diritto: diritto naturale e scienza dello stato in compendio*, a cura di G. Marini, Laterza, Roma-Bari.
- Hueglin T. (2003), «Federalism at the Crossroads: Old Meanings, New Significance», *Canadian Journal of Political Science*, n. 36 (2), pp. 275-294.
- Karmis D. – Norman W. (2005), *Theories of Federalism. A Reader*, Palgrave MacMillan, New York-Houndsmills.
- Kymlicka W. – Norman W. (2000), *Citizenship in Diverse Societies*, Oxford University Press, USA.
- Laforest G. (2005), «The Historical and Legal Origins of Asymmetrical Federalism in Canada's Founding Debates: A Brief Interpretative Note», *Asymmetry Series 2005* (8), IIGR, School of Policy Studies, Queen's University, Ontario.
- Parekh B. (2000), *Rethinking Multiculturalism*, Macmillan, London.
- Platone (1998), *Protagora*, trad. e cura di G. Reale, Rusconi, Milano.
- Requejo F. (2005a), *Multinational Federalism and Value Pluralism*, Routledge, London-New York.
- Requejo F. (2005b), «Multinational (not 'postnational') Federalism», in Maiz R. – Requejo F. (eds.), *Democracy, Nationalism and Multiculturalism*, Routledge, London-New York.
- Requejo F. (2010), «Federalism and Democracy. The Case of Minority Nations: a Federalist Deficit», in Burgess M. – Gagnon A. (ed.), *Federal Democracies*, Routledge, London.
- Walzer M. (1999), *Vernunft, Politik und Leidenschaft (Reason, Politics and Passion)*, Fischer Taschenbuch Verlag, Frankfurt am Main. [edizione italiana: *Ragione e passione: per una critica del liberalismo*, trad. di G. Bettini, Feltrinelli, Milano, 2001].
- Watts R. (1999), *Comparing Federal Systems*, McGill-Queen's University Press, Montreal and Kingston.
- Watts R. (2005), «A Comparative Perspective on Asymmetry in Federations», *Asymmetry Series 2005* (4), IIGR, School of Policy Studies, Queen's University, Ontario.

