





# NazioniRegioni

Studi e ricerche sulla comunità immaginata

**Presidenza** Dario Ansel

**Direzione** Fabio De Leonardis, Andrea Geniola, Gianluca Scroccu

**Caporedazione** Francesca Zantedeschi

**Redazione** Andrea Carteny, Adriano Cirulli, Gennaro Ferraiuolo, Carlo Pala, Marco Pérez, Paolo Perri, Andrea Rinaldi, Matthias Scantamburlo, Valeria Tarditi

## Contatti

“Nazioni e Regioni. Studi e ricerche sulla comunità immaginata”

c/o Dipartimento di Scienze Politiche

Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”

C.so Italia 23 (ex Palazzo Ferrovie), 70100 Bari (Italia)

[nazionieregioni@gmail.com](mailto:nazionieregioni@gmail.com) / [www.nazionieregioni.it](http://www.nazionieregioni.it)

**Comitato scientifico** Joseba Agirreazkuenaga (Euskal Herriko Unibertsitatea), Ferran Archilés (Universitat de València), Alfonso Botti (Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia), Jorge Cagiao Conde (Université de Tours), Guido Franzinetti, (Università del Piemonte Orientale), Alain-Gustave Gagnon (Université du Québec à Montréal), Maarten Van Ginderachter (Universiteit Antwerpen), José Luis de la Granja Sainz (Euskal Herriko Unibertsitatea), Miroslav Hroch (Univerzita Karlova v Praze), Michel Huyseune (Vesalius College – Vrije Universiteit Brussel), James Kennedy (University of Edinburgh), Tudi Kernalegenn (Université de Louvain-la-Neuve), Joseph Theodoor “Joep” Leerssen (Universiteit van Amsterdam), Xosé Manoel Núñez Seixas (Universidade de Santiago de Compostela/Ludwig-Maximilians-Universität München), Rolf Petri (Università “Ca’ Foscari” Venezia), Daniele Petrosino (Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”), Marta Petruszewicz (Università della Calabria), Iliaria Porciani (Alma Mater Studiorum – Università di Bologna), Anne-Marie Thiesse (École Normale Supérieure – Paris), Alessandro Torre (Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”), Pere Ysàs (Universitat Autònoma de Barcelona)

**Editing:** Fabio De Leonardis

**Impaginazione:** Dario Ansel

**Grafica:** Andrea Geniola

**Webmaster:** Arcangelo Licinio

La rivista *Nazioni e Regioni* è patrocinata dal Dipartimento di Studi Umanistici (DISUM) e dal Dipartimento di Scienze Politiche dell’Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”, ed è riconosciuta dall’Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR) come rivista scientifica ai fini dell’Abilitazione Scientifica Nazionale (ASN) nei settori disciplinari 11 (Scienze storiche, filosofiche e pedagogiche) e 14 (Scienze politiche e sociali). N&R è inoltre presente nel catalogo CARHUS PLUS+ dell’AGAUR (Agència de Gestió d’Ajuts Universitaris i de Recerca) nei settori di “Storia” e “Sociologia e Politica” di Livello D e presso il Norwegian Register for Scientific Journals, Series and Publishers del Norsk Senter for Forskningsdata-Norwegian Centre for Research Data (NSD) come rivista scientifica di Livello 1.

*Nazioni e regioni* è rilasciata con licenza Creative Commons CC BY-NC



## Cierre Edizioni

via Ciro Ferrari 5, 37066

Caselle di Sommacampagna (VR)

[edizioni@cierrenet.it](mailto:edizioni@cierrenet.it) / <https://edizioni.cierrenet.it>



## INDICE

### Studi

- 7 | Giovanni C. Cattini, *Minoranze nazionali e sinistra democristiana: i cattolici toscani e la questione spagnola (1959-1964)*
- 25 | Thomas Frinault, *Dal tabù alla sua incompleta istituzionalizzazione: il caso del potere regionale francese*
- 47 | Dave Guénette, *Un federalismo plurinazionale a due velocità: i segmenti sociali in Belgio e la loro partecipazione al processo di revisione costituzionale*

### Rassegne e Dibattiti

- 71 | Jule Goikoetxea, *Il mondo cosmopolita post-nazionale e post-sovrano*
- 83 | Franciscu Sedda, *L'autodeterminazione nazionale e i limiti dell'Europa*

### 95 | Recensioni

- 99 | Vetrina
- 109 | Note biografiche sugli autori e le autrici

## VALUTATORI

Igor Ahedo, Francesco Altamura, Oscar Alvarez-Gila, Ferran Archilés, Leyre Arrieta, Gevorg Avetikyan, Simone Attilio Bellezza, Sylvain Barone, Giuseppe Berta, Federica Bertagna, Cecilia Biaggi, Roberto Biorcio, Martina Bitunjac, Antonio Blando, Giovanni Borgognone, Christian Bougeard-Depierre, Giorgia Bulli, Jorge Cagiao, Francesco Campolongo, Andrea Carteny, Philipp Casula, Daniel Chernilo, Agustí Colomines, Adriano Cirulli, Francesca Congiu, Daniele Conversi, Filippo Corigliano, Paul Corner, Jacopo Custodi, Julio de la Cueva, José del Valle, Emmanuel Dalle Mulle, Jean-Michel De Waele, Javier Dirk Luyten, Luis Dominguez Castro, Lluís Costa Fernández, Thierry Dominici, Andrew Dowling, Joan Esculies, André Fazi, Valentina Fedele, Roberta Ferrari, Carlos Forcadell, Yann Fournis, Núria Franco, Guido Franzinetti, Thomas Frinault, Nicola Gabriele, Alain-G. Gagnon, Angel García-Sanz Macrotegui, Pilar García Jordán, Enrico Gargiulo, Olívia Gassol, Paolo Gheda, Annarita Gori, Robert Gould, Henio Hoyo, Michel Huysseune, Silvína Jensen, Lorenzo Kamel, Jon Kortazar Billelabeitia, Antoine Laporte, Erwan Le Gall, Paola Lo Cascio, Ramon López Facal, Jaume López Hernández, Edgardo López Mañón, Antonio Marzano, Fernando Molina, Javier Moreno Luzón, Viviana Mellone, Daniela Mone, Tommaso Nencioni, Xosé Manoel Núñez Seixas, Manel Ollé, Joanna Orzechowska-Waclawska, Carlo Pala, Matteo Passetti, Susanna Pasticci, Bo Petersson, Rolf Petri, Daniele Petrosino, Nadan Petrovic, Marta Petruszewicz, Marco Pignotti, Olivier Poisson, Marco Puleri, Xosé R. Quintana, Alejandro Quiroga, Vega Rodríguez-Flores Parra, José Antonio Rubio Caballero, Coro Rubio Pobes, Fermí Rubiralta, Manuel Ruiz Romero, Giulia Sandri, Marc Sanjaume, Giulio Sapelli, Carles Santacana, Ramon Segarra, Gregorio Sorgonà, Marco Stolfo, Valeria Tarditi, Marco Targa, Alessandra Tarquini, Anne-Marie Thiesse, Alf Tomas Tønnessen, Massimo Tria, Filippo Tronconi, Aurélie Troupel, Carlo Verri, Pau Viciano, Alfonso Vuolo, Ramon Villares, Carles Viñas, Verena Wisthaler, Pere Ysàs, Xabier Zabaltza.

Giovanni C. Cattini

**MINORANZE NAZIONALI E SINISTRA DEMOCRISTIANA:  
I CATTOLICI TOSCANI E LA QUESTIONE SPAGNOLA (1959-1964) \***

**Abstract:** Negli ultimi anni la storiografia ha analizzato la rete delle relazioni tra l'opposizione antifranchista e le forze democratiche e socialiste italiane, però ha generalmente trascurato l'appoggio di una parte dei democratici cristiani all'antifranchismo cattolico. Nel presente articolo presenteremo il contributo che Giorgio La Pira ed un gruppo di giovani cattolici toscani, vicini a Nicola Pistelli e alla sua rivista *Politica*, diedero alla causa della democrazia spagnola, collaborando principalmente con cattolici dei movimenti nazionalisti baschi e catalani, ma anche del resto della Spagna. I cattolici toscani furono in prima linea nel denunciare la repressione franchista agli studenti e lavoratori spagnoli, così come informarono l'opinione pubblica italiana della presenza d'una opposizione antifranchista eterogenea in cui un ruolo non secondario era svolto da democristiani spagnoli, catalani e baschi. Queste reti di contatti ebbe il suo culmine nel IV Colloquio mediterraneo di Firenze (1964) in cui parteciparono vari esponenti dell'opposizione no-comunista alla dittatura di Franco. Questo attivismo ci permette delineare una serie di contatti transnazionali dell'antifranchismo poco conosciuti ma che, all'epoca, contribuirono a erodere il consenso che il regime vantava nel mondo cattolico.

**Parole chiave:** *Giorgio La Pira, antifranchismo, Democrazia Cristiana, catalanismo, nazionalismo basco, reti transnazionali.*

**NATIONAL MINORITIES AND THE CHRISTIAN DEMOCRATIC LEFT:  
TUSCAN CATHOLICS AND THE SPANISH QUESTION (1959-1964)**

**Abstract:** In the past few years historiography has analysed the network of relations between the anti-Francoist opposition and the Democratic and Socialist forces in Italy, but the support by some Christian Democrats to Catholic anti-Francoism has been generally neglected. The present article shows the contribution to the cause of Spanish democracy provided by Giorgio La Pira and a group of young Tuscan Catholics. These Catholics were close to Nicola Pistelli and his journal, *Politica*, and collaborated mainly with fellow Catholics from the Basque and Catalan nationalist movements, but also with others from the rest of Spain. Tuscan Catholics were at the forefront in denouncing Francoist repression of Spanish students and workers, and they informed the Italian public opinion about the existence of a heterogeneous anti-Francoist opposition in which an important role was being played by Spanish, Catalan and Basque Christian Democrats. This network of contacts culminated in the IV Mediterranean Colloquium in Florence (1964), which saw the participation of several representatives of the non-Communist opposition to Franco's dictatorship. Such activism allows us to trace back a whole series of anti-Francoism transnational contacts which had been little-known until recently, but that at that time contributed to eroding the consensus enjoyed by the regime in the Catholic world.

**Keywords:** *Giorgio La Pira, anti-Francoism, Christian Democracy, Catalanism, Basque nationalism, transnational networks.*

---

\* Data di ricezione dell'articolo: 8-V-2021 / Data di accettazione dell'articolo: 15-XI-2021. Il presente lavoro è stato possibile grazie al progetto di ricerca *Europa y el cambio cultural en España. Redes culturales y conexiones transnacionales (1960-1975)*, finanziato dal Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (Ref.: PGC2018-098191-B-I00).

La rete delle relazioni tra l'opposizione antifranchista e le forze democratiche e socialiste italiane è sicuramente un tema che negli ultimi anni è stato oggetto d'un interesse crescente da parte della storiografia (Branciforte 2013 e 2014; Muñoz Soro – Treglia 2017; Bottai 2019; Balsamini – Sacchetti 2019; De la Ossa 2021). Senza dubbio l'importanza dei valori dell'antifascismo favorì il ricordo che le forze di sinistra mantennero vivo della vergogna del regime franchista, instauratosi dopo una violentissima guerra civile grazie all'aiuto militare di Hitler e di Mussolini. Se l'appoggio di socialisti, comunisti e anarchici è noto ed è stato oggetto di varie ricerche, ci sembra interessante rievocare l'appoggio, alquanto meno conosciuto, di una parte dei democratici cristiani all'antifranchismo cattolico. Nel presente articolo presenteremo il contributo che Giorgio La Pira ed un gruppo di giovani cattolici toscani, vicini a Nicola Pistelli e alla sua rivista *Politica*, diedero alla causa della democrazia spagnola, collaborando principalmente con cattolici dei movimenti nazionalisti baschi e catalani, ma anche del resto della Spagna. Questo attivismo ci permette delineare una serie di contatti transnazionali dell'antifranchismo poco conosciuti ma che, all'epoca, contribuirono a erodere il consenso che il regime vantava nel mondo cattolico.

È indiscutibile che perdurasse nel mondo della Chiesa italiana, e non solo, l'idea che la *cruzada* di Franco fosse stata necessaria per salvare il Paese dal socialismo e per evitare l'instaurazione in Spagna d'una dittatura di tipo sovietico. Inoltre era ancora ben forte la memoria della persecuzione e uccisione di migliaia di religiosi da parte delle forze rivoluzionarie spagnole di sinistra. Una ragione di più per giustificare il regime militare di Francisco Franco. Pio XII riteneva eccellente il modello di Stato cattolico spagnolo, malgrado giudicasse impossibile la sua applicazione nell'Italia postfascista, date le circostanze storiche per cui era naufragata la dittatura di Mussolini ed era stata instaurata la Repubblica Italiana. Ciononostante, Franco utilizzò le buone relazioni della Santa Sede come la miglior carta di presentazione del regime in Europa e nel mondo, e anche dopo la morte di Pio XII rimase un settore del Vaticano, il partito romano, vicino alle ragioni della dittatura spagnola (Riccardi 1983)<sup>1</sup>.

L'evoluzione antifranchista d'una parte del cattolicesimo toscano:  
Giorgio La Pira e la rivista *Politica*

Che la persistenza delle dittature spagnola e portoghese fosse un'anomalia nell'Europa della guerra fredda era di un'evidenza che non turbava la diplomazia internazionale. In questo senso è interessante analizzare come un settore della democrazia cristiana toscana s'allontanasse dall'appoggio acritico al regime di Francisco Franco avviando una revisione del *nacionalcatolicismo* spagnolo.

Giorgio La Pira è stato sicuramente il personaggio pubblico democristiano che, negli anni Sessanta, alzò maggiormente la voce contro i crimini del regime franchista, in coerente adesione alle proprie convinzioni religiose. Questa evoluzione si può rintracciare nella gestione municipale della città di Firenze, guidata da Giorgio La Pira tra il 1951 e il 1965, tan-

---

<sup>1</sup> Vedi anche i cambiamenti di attitudine del Vaticano verso la Spagna in De Giorgi 2004 e Casula 1987.

to in quello che potremmo definire l'ambito di politica municipale come quello più ambizioso di politica internazionale.

È noto l'impegno di La Pira per la ricostruzione della città e il sostegno alle classi subalterne cui offrì immobili per dare albergo ai senza tetto, e il suo appoggio ai lavoratori in sciopero che avevano occupato la fabbrica Pignone in protesta contro la ristrutturazione aziendale che ne avrebbe determinato il licenziamento nel 1953. La sua azione e soprattutto il sostegno di Enrico Mattei e dell'ENI, permisero la riconversione dell'azienda e il salvataggio di buona parte dei posti di lavoro. Giorgio La Pira fu un personaggio scomodo per il mondo conservatore democristiano, che l'accusava apertamente d'essere un "comunista bianco".

Parallelamente, il sindaco democristiano concentrò una parte dei propri interessi sulla politica internazionale, il cui obiettivo era lo sviluppo della pace e il dialogo interreligioso tra le comunità situate sulle rive del Mediterraneo. La Pira considerava il *Mare Nostrum* come un nuovo Lago di Tiberiade per la convivenza religiosa. In questo senso possiamo leggere i differenti incontri che si realizzarono a Firenze: dai cinque convegni *Per la pace e la civiltà cristiana* (1952-1956), a quello dei sindaci delle capitali del mondo (1955) ai quattro *Colloqui mediterranei* (1958-1964). In un quadro internazionale caratterizzato dalla Guerra Fredda e dai processi di decolonizzazione, in cui il conflitto palestinese assumeva grande importanza, la proposta di dialogo religioso e di coesistenza pacifica di Giorgio La Pira diventava una proposta ambiziosa e visionaria che doveva conquistare appoggi crescenti nello svolgersi delle iniziative (De Siervo – Giovannoni – Giovannoni 1989; Conticelli 2010; Giovannoni 2014; Ballini 2005; Bagnato 2005)<sup>2</sup>.

In questo sforzo di creare un programma di politica internazionale autonoma, Giorgio La Pira poté contare su un collaboratore di primo piano, Nicola Pistelli, uno dei leader della sinistra democristiana della corrente "La Base", che diede vita a varie riviste, tra cui la più importante fu *Politica*, tra il 1955 e il 1975 (Conticelli – Matulli – Rossa 2020)<sup>3</sup>. La rivista prevedeva l'appoggio e la collaborazione di tutti i movimenti democristiani internazionali che si potessero collegare alla sensibilità dei cattolici toscani di sinistra. Con gli anni, uno degli interessi dei redattori fu la lotta antifranchista spagnola, e il dar voce ai movimenti di protesta del nazionalismo basco e catalano.

Nell'ottobre 1959 la rivista pubblicò un ampio articolo di Francisco Javier de Landaburu (1907-1963)<sup>4</sup> sulla situazione spagnola, facendo un ampio riassunto storico in cui spiegava che la democrazia cristiana di sinistra era radicata soprattutto nei Paesi Baschi, tramite il *Partido Nacionalista Vasco* (PNV) e il sindacato *Eusko Langileen Alkartasuna-Solidaridad de los Trabajadores Vascos* (ELA-STV) ed in Catalogna, con la *Unió Democràtica de Catalunya* (UDC), il cui leader era stato fucilato dai franchisti durante la Guerra Civile spagnola. Il ruolo centrale del nazionalismo basco era però centrale, tanto che Landaburu affermava:

---

<sup>2</sup> Per una biografia recente di La Pira, cfr. De Giuseppe 2018.

<sup>3</sup> Sulla corrente "La Base" cfr. Mattesini 2012.

<sup>4</sup> La biografia del personaggio si trova in Arrieta Alberdi 2021.

[il PNV] offrì alla storia il primo caso di una forza cattolica che, per mantenersi fedele alle istituzioni democratiche, ebbe a scontrarsi con altre forze cattoliche sollevatesi contro il potere costituito. Tutti sanno come i baschi si comportarono nella guerra civile spagnola e come furono perseguitati. L'atteggiamento democratico del clero basco è anche oggi un esempio citato con frequenza come un precedente.<sup>5</sup>

Continuava la testimonianza, ricordando come i cattolici catalani e baschi avessero continuato a resistere durante gli anni cupi della dittatura e che tali due nazioni continuavano attualmente a rappresentare i centri più attivi contro Franco, anche perché «le aspirazioni nazionali di quei popoli aggiungono un motivo di più alla lotta contro il regime»<sup>6</sup>.

L'anno successivo, il 1960, *Politica* tornava ad interessarsi della questione spagnola con Remo Giannelli (1933)<sup>7</sup> che dedicava un lungo articolo alla storia del paese iberico<sup>8</sup>. Giannelli s'era avvicinato al tema spagnolo per il fatto che aveva seguito i corsi di lingua e letteratura impartiti da Oreste Macrì nella Università di Firenze; nel dopoguerra aveva curato l'edizione italiana di vari poeti spagnoli, fra cui Federico García Lorca. Altri contatti gli erano venuti grazie ad Aldo Garosci, ex volontario antifascista nella Guerra Civile spagnola il quale, nel 1959, aveva pubblicato un testo importante su quell'avvenimento. L'Autore s'era servito pure della rete di contatti tra i cattolici progressisti spagnoli con quelli italiani. Grazie a ciò, Giannelli si trasformò in un importante diffusore delle lotte dell'antifranchismo nell'opinione pubblica italiana.

Nel suo esordio sul paese iberico, il giovane giornalista riassume la storia della Spagna, soffermandosi sulle attitudini dei cattolici durante la Guerra Civile, dividendosi fra chi aveva appoggiato i militari golpisti e quei settori che invece s'erano mantenuti fedeli alla Repubblica e alla democrazia. Nel lungo dopoguerra, la Catalogna e i Paesi Baschi erano i centri in cui non si era sopita la resistenza alla dittatura, anche per la presenza dei movimenti nazionalisti che avevano marcato le località:

Ma è proprio in queste zone che non si è mai spento il ricordo dell'antica indipendenza, ricordo che il romanticismo rivalutò e che poi si è ripresentato sotto forma di nuove tendenze separatiste, di cui ancora oggi resta qualche traccia. La spinta verso il separatismo era alimentata dalla consapevolezza di godere di una struttura economica privilegiata ed era confortata in Catalogna da una lunga tradizione letteraria e nei Paesi Baschi dalla esistenza di una lingua locale, anche se non di una letteratura.<sup>9</sup>

Chiudeva il testo una visione panoramica delle attuali forze che s'opponono al regime franchista: il gruppo di ex falangisti, guidati da Dionisio Ridruejo; la Sinistra Democratica e Cristiana di Manuel Jiménez Fernández; i cristiani centristi dell'ex ministro franchista Martín Artajo; in Catalogna erano attivi la moderata Unione Democratica di Catalogna, di cui costituiva l'ala sinistra il Partito Democratico Cristiano di Catalogna, poi l'Associazione

---

<sup>5</sup> de Landaburu F. J., «Almeno voi salvatevi dalla esperienza toccata a noi spagnoli», *Politica*, 15-X-1959, tutte le citazioni a p. 5.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> Damanti M., «Intervista a Remo Giannelli», 8-VII-2020.

<sup>8</sup> Giannelli R., «Erano con Franco i cattolici?», *Politica*, 1-VI-1960, pp. 4-5.

<sup>9</sup> Ivi, p. 5

Democratica Popolare che raccoglieva cattolici e laici riformisti, la sezione del Partito Socialista Operaio Spagnolo e quella del Partito Comunista, che in Catalogna prendeva il nome di Partito Socialista Unificato della Catalogna; inoltre si informava che gli anarchici erano pressoché scomparsi tra le nuove generazioni.

### La solidarietà ai perseguitati dalla dittatura franchista

Nel periodo successivo, però, furono le azioni antifranchiste e la repressione della dittatura che maggiormente occuparono le colonne della riviste. Così l'antifranchismo catalano tornava protagonista a causa dei fatti del Palau de la Música di Barcellona, quando il 19 maggio, nel palazzo modernista della Musica, dei giovani nazionalisti organizzarono una protesta davanti alle autorità franchiste cantando una canzone nazionalista catalana che era proibita dalla dittatura. Il fatto determinò una dura repressione che portò in prigione alcuni militanti, tra cui Jordi Pujol, che venne pure torturato.

Sappiamo che Josep Benet, avvocato cattolico catalano, assieme a Josep Maria Trias Peitx, dirigente della Unione Democratica di Catalogna e residente nell'esilio a Parigi, lavoravano per far conoscere il caso di Jordi Pujol, scrivendo lettere a Giorgio La Pira, a José María Escrivá de Balaguer, presbitero e fondatore dell'Opus Dei e residente a Roma, a Domenico Tardini segretario di Stato del Vaticano ecc. (Amat 2015: 227 e sgg.).

Agli inizi di luglio 1960, Vittorio Citterich (1930-2011) scrisse un lungo articolo per denunciare la repressione franchista ma, soprattutto, per spiegare quella che definiva come un'ampia mobilitazione dei cattolici democratici in Spagna. Citterich ricordava che le sue fonti erano «la testimonianza diretta di un cattolico democratico spagnolo, dai servizi scritti da Ugo Guidi per il *Giornale del Mattino* e dalle notizie pubblicate dalla rivista francese *Informations catholiques internationales* di Parigi»<sup>10</sup>. Ricordando come la gran maggioranza della stampa italiana non ne avesse praticamente parlato, Citterich spiegava come i cattolici catalani avessero iniziato alcune campagne popolari per denunciare l'oppressione del regime franchista: nel 1959 avevano lanciato un boicottaggio al giornale barcellonese *La Vanguardia* perché il suo direttore aveva pronunciato una frase contro i catalani, e infine nel mese di febbraio il regime l'aveva destituito. Il maggio successivo erano avvenuti i fatti del Palau de la Música e il giornalista dichiarava l'arresto di una sessantina di persone, tra cui avvocati e professionisti, vicini alle Congregazioni Mariane, ai Padri Gesuiti, all'Azione Cattolica: in breve, cattolici democratici. Si spiegava inoltre che dopo gli arresti, il 24 giugno, un migliaio di giovani dell'Azione Cattolica catalana sarebbero andati al palazzo episcopale di Barcellona per chiedere al vescovo d'intercedere per i detenuti. Se il vescovo rimaneva in silenzio, l'abate mitrato di Montserrat alzava la voce spedendo un telegramma a Francisco Franco in cui deplorava l'arresto dei giovani cattolici catalani.

Il 13 giugno, intanto, s'era svolto il processo contro Jordi Pujol e Francesc Pizón e il giornalista riportava le parole del futuro presidente catalano Pujol, che davanti al tribunale aveva affermato «essere il testimone di una nuova generazione catalana [...] che rivendica i

---

<sup>10</sup> Citterich V., «La tortura nelle prigioni spagnole», *Politica*, 15-X-1960, p. 4.

diritti della Catalogna, le libertà politiche, culturali, sindacali ed il miglioramento delle condizioni di vita del popolo»<sup>11</sup>. L'articolo proseguiva citando parzialmente il volantino anti-franchista che era circolato a Barcellona per spiegare i fatti del Palau de la Música, e pubblicando un ampio resoconto di una pastorale di 300 sacerdoti baschi che protestavano contro il regime per la sua immoralità e repressione costante della identità basca e per le condizioni di vita delle classi subalterne.

Le informazioni e le campagne lanciate dalla rivista *Politica* non lasciavano indifferenti i settori conservatori della Chiesa italiana, i quali accusavano la redazione della rivista di dimenticare i crimini commessi dai rivoluzionari contro i cattolici durante la Guerra Civile spagnola. Reiteratamente, come direttore della rivista, Nicola Pistelli dovette scrivere per rispondere alle accuse. Per dimostrare come una parte dei protagonisti cattolici spagnoli degli anni Trenta avesse maturato una visione critica e facesse un *mea culpa* come base d'una nuova convivenza tra spagnoli, la rivista pubblicava nel settembre del 1962 una lunga intervista a José María Gil Robles, leader della cattolica conservatrice *Confederación Española Derechas Autónomas* (CEDA) durante la Repubblica e ora esiliato antifranchista<sup>12</sup>. Nel testo, Gil Robles spiegava la propria strategia per democratizzare lo Stato spagnolo e difendeva un ampio decentramento che accogliesse le secolari rivendicazioni di nazionalisti baschi e catalani.

Sono significative le parole di Remo Giannelli, che così ricordava l'impatto di tali campagne e il dibattito culturale sulla Guerra Civile dell'epoca:

I primi articoli, se non il primo il secondo articolo della Spagna, in cui parlavo dei baschi e sostenevo, praticamente descrivevo il fatto che non tutto il mondo cattolico durante la guerra civile era a favore di Franco, e portavo l'esempio di preti baschi... Passo questo articolo sul *Giornale del mattino*, dopo qualche giorno il direttore mi chiamò e mi disse: il Cardinale m'ha detto che queste cose non vanno bene, quindi tu smetti di scrivere dalla Spagna, punto e basta. Capito che situazione c'era? Ed era Florit, cardinale in quel periodo<sup>13</sup>. Quindi, per dire, non è che io in questi articoli facessi l'apologia di quello o di quell'altro, dicevo soltanto guardate che la storia della guerra civile non è così semplice e lineare, bianco e nero, come si immagina. Tra l'altro anche Bernanos aveva scritto *I grandi cimiteri sotto la luna*, quindi anche lui parlava dei massacri che i franchisti facevano, perché i massacri li facevano anche gli altri; perché dall'altra parte c'è Orwell, che scrisse *Omaggio alla Catalogna*, però è un libro molto citato ma non letto, perché, non è un bel libro secondo me, perché in quel periodo lui che era, vabbè che ce l'aveva con i comunisti perché era aggregato insieme ai, come si chiamano [...], agli anti-statalisti, insomma in *Omaggio alla Catalogna*, se si legge, lo stupro delle monache veniva semplicemente giustificato, ecco, sembra una cosa naturale per lui e quindi, voglio dire, le violenze, le cose, c'erano da una parte e dall'altra, però è chiaro che da quello nacque una dittatura e che dittatura.<sup>14</sup>

L'intensificazione delle relazioni tra i democristiani toscani e gli spagnoli avvenne nel settembre del 1962, in concomitanza del viaggio di Remo Giannelli a Barcellona che gli per-

---

<sup>11</sup> Ivi, p.5.

<sup>12</sup> Giannelli R. «Sapremo governarci da uomini liberi», *Politica*, 1-IX-1962, pp. 8-9.

<sup>13</sup> Ermengildo Florit (1901-1985) era arcivescovo di Firenze dal 1954 ed era un rappresentante del "partito romano", considerato come il contraltare conservatore al progressista Giorgio La Pira. La sua biografia si trova nel Dizionario Biografico degli Italiani.

<sup>14</sup> Damanti M., «Intervista a Remo Giannelli», 8-VII-2020.

mise avviare contatti con l'antifranchismo catalano e poi per l'arresto di Jordi Conill, anarchico catalano accusato di alcuni attentati dinamitardi contro istituzioni franchiste, tra cui la residenza estiva di Franco a San Sebastián nei Paesi Baschi, e minacciato da una possibile pena capitale. Tale possibilità provocò una ampia campagna di solidarietà lanciata da Josep Benet, avvocato cristiano e fondatore del citato Partito Democratico Cristiano di Catalogna (Amat 2017: 266 e sgg.).

### Il caso di Jordi Conill e i contatti internazionali del nazionalismo catalano

È degno di nota che i contatti tra l'antifranchismo catalano e i democristiani toscani fossero possibili grazie al mondo delle riviste cattoliche:

[...] questi divennero quasi collaboratori di *Politica*, il gruppo della rivista *El Ciervo*, che era una rivista di orientamento più che altro religioso, religioso legato al monastero di Montserrat, perché nel monastero di Montserrat in quel periodo in cui Franco non permetteva il catalano, anzi stroncava il catalano, era il rifugio dei catalani [...]. Quindi, li conobbi Joan Gomis, tre fratelli Gomis, e da lì il gruppo intorno a Jordi Pujol [...] che in quel momento era in carcere come oppositore.<sup>15</sup>

Lo stesso Joan Gomis ricordava, nelle proprie memorie (Gomis 1994: 106-107), che aveva conosciuto Giannelli a Barcellona e che la buona sintonia tra i due l'aveva portato a collaborare con i toscani, tanto da informare costantemente dei temi spagnoli la rivista *Politica*; e non era l'unico, visto che fu soprattutto Josep Benet ad avere contatti diretti con il giornalista in questione. Grazie a una lunga lettera scritta da Remo Giannelli a Josep Benet sappiamo quanto fatto dal giornalista fiorentino dopo il suo soggiorno barcellonese per chiedere l'aiuto in favore di Jordi Conill di personalità importanti. Aveva spedito dossier e rapporti al «Sindaco di Firenze La Pira, al Sindaco di Roma Glauco Porta, al Cardinale Montini di Milano», mentre l'appoggio dei partecipanti al Concilio Vaticano era rimasto frustrato:

Quanto al rapporto da consegnare ai vescovi partecipanti al Concilio, sono sopraggiunte difficoltà di tempo e di organizzazione: non fu possibile trovare per tempo presso il Vaticano gli indirizzi dei vescovi, che occorreva ricercare uno per uno negli schedari vaticani, messi a disposizione con molta difficoltà ai soli giornalisti accreditati presso il Concilio. Nei giorni tra il 26 novembre (giorno del mio ritorno) e l'8 dicembre (data di partenza dei vescovi da Roma) non si riuscì praticamente ad avere nulla di concreto. Tuttavia il lavoro da voi preparato non andrà perduto: sarà spedito nei prossimi mesi a molti vescovi presso le loro diocesi. Intanto il testo spagnolo è già pronto e ciclostilato. In seguito provvederemo per l'italiano e il francese<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> «Lettera di Remo Giannelli al Partit Democristià de Catalunya, Firenze», 29-XII-1962 in Arxiu Nacional de Catalunya (ANC1), Fons Josep Benet (244); *Activitat política. Franquisme. Processament de Jordi Conill i Valls i intercessió del Cardenal Montini (I-196)*.

Nella ultima parte della lettera, Remo Giannelli spiegava a Josep Benet che la rivista *Politica* e il suo direttore, Nicola Pistelli, avrebbero appoggiato a tutti i livelli la solidarietà con gli antifranchisti cattolici spagnoli, e fatto conoscere alla stampa italiana tutto ciò che li concerneva, e parimenti ai massimi vertici del potere democristiano:

Per il resto, l'accordo con l'agenzia RADAR è concluso: tutti i comunicati provenienti da voi saranno diffusi a tutta la stampa italiana. Ho già, presso la redazione di *Politica*, un giovane che mi aiuterà a selezionare il materiale proveniente dalla Spagna. Il primo nucleo di un ufficio che si occupa della Spagna è formato. Potete d'ora in avanti inviare tutto il materiale che ritenete utile. L'ultima questione riguarda il nostro interessamento presso la segreteria nazionale del partito in favore degli amici spagnoli. Il direttore del giornale, Pistelli, era d'accordo di sollevare il problema con Moro ma preferiva parlare della cosa anche al Presidente del Consiglio Fanfani. Aveva quasi combinato i due appuntamenti, ma nel frattempo si era arrivati al 10-11 dicembre, data in cui Pistelli dovette partire per gli Stati Uniti da dove tornerà alla fine di gennaio prossimo. Ad ogni modo al suo ritorno, se gli americani non gli avranno fatto dimenticare l'impegno, Pistelli ed io dovremmo avere degli incontri diretti con i suddetti personaggi<sup>17</sup>.

Ciò nonostante, Giannelli confessava che era facile spiegare il tema spagnolo ma alquanto più difficile ottenere impegni e risoluzioni vincolanti dai politici italiani a favore dell'antifranchismo:

La prego di scusarmi, caro Benet, se non tutto è stato fatto con quella celerità che avrei voluto. Ma lei capirà che non basta la mia volontà, quando si tratta di convincere altre persone, specialmente dei politici indaffarati, sull'urgenza di interessarsi di più alla Spagna. Può star certo che non trascuro, in ogni mio contatto, di tirare in ballo la Spagna; ma è molto più facile illustrare qua e là per l'Italia, come faccio ancora, il problema spagnolo che spingere un uomo politico a sollevare un dito in favore dell'opposizione<sup>18</sup>.

Questo agire fu sicuramente importante, benché l'opinione pubblica italiana iniziasse a concentrarsi nel caso solo dopo che un gruppo di anarchici italiani aveva rapito il viceconsole spagnolo a Milano, Isu Elias<sup>19</sup>. Comunque sia, non si può dimenticare che le proteste si estesero in Italia e vi parteciparono pure studenti cattolici sia a Firenze che a Milano. Dalla capitale lombarda venne spedito un telegramma di Giovanni Battista Montini, vescovo milanese e futuro Papa Paolo VI, in cui questi esortava le autorità franchiste a non assassinare il giovane Conill. Il telegramma fu pubblicato dalla stampa spagnola e causò violente proteste anti-italiane specialmente a Madrid, ove una manifestazione, in cui si stagliavano cartelli con slogan come «Sofia Loren sì, Montini no», terminò tirando pietre all'ambasciata italiana (Alzaga 2021: 45).

Alcuni mesi dopo, la solidarietà verso i perseguitati dalla dittatura franchista si concentrò sul caso di Julián Grimau, militante comunista, arrestato a Madrid dalla polizia che lo torturava per estorcergli informazioni. Dopo un processo in cui si riciclavano crimini commessi durante la Guerra Civile e senza difesa giuridica, fu condannato a morte e giusti-

---

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> «Perché rapimmo il viceconsole spagnolo. Testimonianza di Amedeo Bertolo raccolta da Mimmo Pucciarelli», *A-rivista anarchica*, n. 374 (ottobre 2012).

ziato il 20 aprile 1963 (Muñoz Soro 2013). A nulla valsero le azioni e le richieste di grazia elevate da differenti personalità internazionali, tra cui Giorgio La Pira. Così come non servirono a nulla quattro mesi dopo simili richieste contro l'esecuzione de Joaquín Delgado e Francisco Granado, il 17 agosto (Cattini 2022).

### L'organizzazione del Quarto Colloquio Mediterraneo di Firenze: le minoranze nazionali e l'unità antifranchista

In questo quadro di rinnovato interesse verso la Spagna e l'opposizione alla dittatura, Giorgio La Pira e i democratici cristiani toscani lanciavano l'idea di celebrare il IV Colloquio Mediterraneo per parlare delle minoranze nazionali e delle vittime delle dittature. In questo senso, possiamo ricordare un giovane Mario Primicerio (1940), segretario del IV Colloquio, il quale scriveva a Jacques Enock (1908-1975), segretario della *Association française des "Amis de la Liberté"* (che già aveva partecipato a precedenti colloqui ed aveva un'ampia agenda di contatti internazionali con vari perseguitati dalle dittature di mezzo mondo)<sup>20</sup>. In una carta datata 16 marzo, Primicerio spiegava gli obiettivi del congresso a Enock e gli chiedeva di metterlo in contatto con esponenti delle minoranze etniche spagnole, ovvero con baschi e catalani che potessero spiegare la discriminazione in cui vivevano sotto il regime militare, o citando le stesse parole del Primicerio:

[...] Naturellement les problèmes espagnols – dont Vous êtes intéressé depuis le dernier Colloque – auront une importance fondamentale dans la discussion des questions méditerranéennes ; soit en général (le mépris de la liberté et la dignité de l'homme...) soit en particulier pour ce qui concerne les minorités ethniques (Basques, Catalans). Je Vous prie de nous suggérer un ou deux rapporteurs (compte tenu que le titre sera : les minorités en Espagne ; le problème général devra être examiné par conséquent !!) et de nous proposer aussi les noms des personnes que Vous désirez qu'on invite ; cela pour que nous sessions en tenir compte dans la difficile rédaction de liste définitive<sup>21</sup>.

La settimana successiva, Enock scriveva una lunga lettera annunciando che il Consiglio Federale dell'opposizione spagnola, che aveva organizzato il famoso convegno di Monaco del 1962, in cui per la prima volta s'erano riuniti antifranchisti dell'esilio e dell'interno di tutti gli orientamenti politici meno i comunisti, avrebbe spedito due delegati provenienti dall'esilio francese e uno dalla Spagna franchista. Cionostante, Enock sconsigliava di parlare delle minoranze nazionali basche e catalane per non indispettare il resto delle forze antifranchiste spagnole. Sono eloquenti le sue parole e ci riportano ad un punto di vista ricorrente nelle forze democratiche, le quali negano i diritti delle minoranze nazionali in virtù della lotta contro l'avversario comune:

---

<sup>20</sup> La biografia di Enock, militante socialista di famiglia ebraica di Gerusalemme è reperibile su *Le Maitron: Dictionnaire biographique mouvement ouvrier mouvement social*, al sito <<https://maitron.fr/spip.php?article24378>> (ultimo accesso il 31-VII-2020).

<sup>21</sup> Lettera di Mario Primicerio a Jacques Enock, Firenze, 16-III-1964 in Archivio Fondazione Giorgio La Pira (AFGLP), Sezione (S) 1, Busta (B) 135; Fascicolo (F) 70, Documento (D) 1.

[...] Je crois extrêmement dangereux d'insérer cette partie du programme dans le cadre du titre : « les minorités en Espagne ». Car les Espagnols ont fait tous leurs efforts pour s'unir autour de revendications communes et l'étude de la question des minorités même si elle ne soulève pas de difficultés, sera considérée par eux comme la mise en avant de difficultés supplémentaires qu'on voudrait mettre sur les pas de ceux qui sont opposés à Franco. J'aimerais avoir votre accord là-dessus. Je propose qu'on discute [...] aux Droits de l'Homme et de la Dignité de l'Homme au cours du débat sur l'Espagne qui pourrait prendre deux séances. Pendant ce débat ou pendant celui concernant les minorités et discriminations des déclarations d'ordre général pourraient être apportés par les délégués espagnols (dont l'un sera catalan et peut-être le second basque, le délégué de l'intérieur de l'Espagne étant lui sûrement espagnol). Notre rôle n'est pas de faire éclater entre espagnols des difficultés ; nous sommes quelques-uns ici qui faisons ce que nous pouvons pour que l'accord principal qui est le retour à la démocratie se fasse, entre espagnols<sup>22</sup>.

La difesa d'un antifranchismo senza sfumature nazionali era più che chiara nella lettera del francese che, alcune settimane dopo, riscriveva a Mario Primicerio fornendogli una lista di nomi e di indirizzi a cui rivolgersi. Enock suggeriva di invitare: Dionisio Ridruejo che, dopo esser stato un falangista era divenuto una voce critica del regime; José Maldonado, ex ministro della Repubblica spagnola nell'esilio e presentato come presidente del *Mouvement liberal républicain espagnol*; Enrique Gironella, segretario del *Mouvement International de la "Gauche Européenne"*; Manuel Irujo, ex ministro della Giustizia del governo repubblicano durante la Guerra Civile e in quel momento ministro del governo basco in esilio, d'orientamento democratico-cristiano; e l'ultimo era Julian Gómez Gorkin, intellettuale ed ex militante dei gruppi marxisti non stalinisti e collaboratore dal 1953 con l'iniziativa nord-americana del Congresso per la Libertà della Cultura. Il francese aggiungeva serafico:

Il est entendu que les délégués espagnols sont d'accord pour faire éventuellement une déclaration d'ordre général sur le respect des droits par un futur gouvernement démocratique espagnol des peuples minoritaires espagnols. Ce qu'ils désirent éviter c'est que le déroulement du débat ne conduise des imprudents à entrer dans les détails, et les mettent dans une situation embarrassante sur des points précis qu'ils n'ont pas encore discutés entre eux.<sup>23</sup>

Mario Primicerio rispondeva al francese ringraziandolo della chiarezza delle idee ed affermava che «*Je suis tout à fait d'accord avec vous ! Il ne faut pas mêler des questions particulières, puisqu'en Espagne il s'agit avant tout des libertés fondamentales de la personne humaine*». Il segretario del IV Colloquio Mediterraneo ricordava che le giornate fiorentine avevano un programma densissimo che si caratterizzava per il «*nombre illimité de problèmes à traiter et, au contraire, un temps bien limité*»<sup>24</sup>. La settimana successiva, Primicerio tornava a scrivere a Enock per comunicargli che il nome di Dionisio Ridruejo (l'ex falangista) era stato rifiutato dai contatti spagnoli che il gruppo della sinistra democristiana intratteneva con l'opposizione clandestina antifranchista<sup>25</sup>. Enock rispondeva che era doppiamente desolato dalla decisione degli organiz-

---

<sup>22</sup> Lettera di Jacques Enock a Mario Primicerio, Parigi, 24-III-1964 in AFGLP, S 1, B 135, F 70, D 2.

<sup>23</sup> Lettera di Jacques Enock a Mario Primicerio, Parigi, 9-IV-1964 in AFGLP, S 1, B 135, F 70, D 3.

<sup>24</sup> Entrambe le citazioni dalla lettera di Mario Primicerio a Jacques Enock, Firenze, 17-IV-1964, in AFGLP, S 1, B 135, F 70, D 4.

<sup>25</sup> Lettera di Mario Primicerio a Jacques Enock, Firenze, 24-IV-1964, in AFGLP, S 1, B 135, F 70, D 5.

zatori del Colloquio, anche perché le autorità franchiste avevano arrestato lo stesso Ridruejo e che, precisamente, c'era una campagna internazionale che ne richiedeva la liberazione<sup>26</sup>.

Comunque sia dopo un paio di lettere di chiarimenti, finalmente, Enock propose che la delegazione dell'esilio spagnolo fosse composta da Julio Just (ministro degli Interni e dell'Emigrazione del governo repubblicano spagnolo in esilio), Enrique Adroher Gironella (membro del consiglio federale spagnolo del Movimento Europeo e uno degli organizzatori del citato Congresso di Monaco del 1962), Julián Gómez Gorkin (il citato membro del *Congreso por la Libertad de la Cultura*) e José de Rezola (vicepresidente del governo basco in esilio)<sup>27</sup>.

José de Rezola era un nome già conosciuto dalla sinistra democristiana: nell'ottobre del 1963 aveva partecipato al Congresso delle *Nouvelles Equipes Internationales* (NEI) e s'era messo in contatto con Paolo Taviani, esponente di rilievo della DC, per cercare di creare le basi di una Radio Euzkadi che, dall'Italia, irradiasse il messaggio dei baschi antifranchisti. Rezola s'appoggiò in Nicola Pistelli vicino alle ragioni dei cattolici baschi (Arrieta Alberdi 2014). La stretta collaborazione tra Pistelli e Giannelli fece sí che il nome di Rezola fosse più che richiesto, perchè appunto obbediva a quella rete di contatti democristiani internazionali perseguiti dagli uomini di *Politica*. Inoltre ricordiamo che Giannelli era uno dei pochi italiani che aveva conosciuto direttamente la realtà dell'opposizione clandestina alla dittatura, avendo viaggiato a Barcellona, e che per tale ragione contribuì pure al IV Colloquio Mediterraneo proponendo a Giorgio La Pira di invitare alcuni dei suoi contatti<sup>28</sup>.

L'avvocato catalano Josep Benet, invitato a partecipare al convegno mediterraneo, scriveva a Giannelli, chiedendogli il nome degli altri spagnoli partecipanti al congresso per potersi mettere d'accordo sui temi da trattare e sottolineava:

*Como puede suponer, el temario a tratar nos interesa muchísimo a los catalanes, ya que en definitiva somos una minoría. Por ello, creo que sería muy interesante para mí encontrarme acompañado en el Coloquio de otros catalanes que conozcan bien este tema y puedan aportar una buena contribución a su estudio. Por ejemplo, creo que sería interesante la presencia de Mr. Joseph Pallach, que vive exiliado en Francia, en Montgeron (S. et. O.) rue Mangin, bâtiment b) esq. 4, que es uno de los líderes jóvenes e inteligentes del nuevo socialismo catalán. También sería interesante que se pudiera invitar algunos otros catalanes del interior, especialistas en el tema, cuyo nombre podría seleccionar yo mismo, si me fuera permitido<sup>29</sup>.*

L'entusiasmo di Josep Benet per poter spiegare la causa catalana, accompagnato da persone preparate, veniva però raffreddato dalla risposta di Giannelli: non c'era più tempo per invitare altre persone ed inoltre lo stesso La Pira aveva richiesto unicamente i nomi di tre persone che vivessero in Spagna, perchè la delegazione che veniva dall'esilio proveniva da altri contatti. Giannelli era esplicito: «no he podido influir por lo que se refiere al exterior, en cuanto las invitaciones estaban hechas cuando el alcalde me convocó», ciononostante lo confortò dicendogli che

---

<sup>26</sup>Lettera di Jacques Enock a Mario Primicerio, Parigi, 28-IV-1964 in AFGLP, S 1, B 135, F 70, D 6.

<sup>27</sup> Lettera di Jacques Enock a Mario Primicerio, Parigi, 10-VI-1964 in AFGLP, S 1, B 135, F 70, D 10.

<sup>28</sup> Lettera di Remo Giannelli a José Benet, Firenze, 29-V-1964, Arxiu Nacional de Catalunya (ANC1), Fons Josep Benet (244); Seminaris, jornades i congressos. Col·loqui mediterrani (Florència 1964) (I-237).

<sup>29</sup> Lettera di Josep Benet a Remo Giannelli, Barcelona, 1-VI-1964; idem.

il sindaco di Firenze l'aveva incaricato di coordinare il settore spagnolo e che lui contava su Benet per organizzare i lavori<sup>30</sup>.

### Lo svolgimento del IV Colloquio e la pregiudiziale di Jacques Enock

Il IV Colloquio Mediterraneo si svolse dal 19 al 24 giugno del 1964, sotto la presidenza onoraria di sua maestà Hassan II, re del Marocco, e fu dedicato alle “Minoranze e discriminazioni nel mondo”. La conferenza inaugurale di Giorgio La Pira fu dedicata a ripercorrere il cammino della pace e del dialogo interreligioso tra le tre confessioni monoteiste mediterranee (cristiana, ebraica e musulmana), in questo senso difendeva la idea dell'unità e dell'uguaglianza della famiglia umana nella ricerca della pace e della democrazia. Questo era il minimo comun denominatore, anche perché, nei giorni del Colloquio, intervennero rappresentanti di paesi e problematiche lontane dal bacino mediterraneo.

Il primo giorno, dopo il sindaco di Firenze, parlò il brasiliano Josué de Castro, ex candidato al Nobel per la Pace, per parlare dei problemi che minacciavano il mondo d'allora. Nell'ordine dello svolgimento dei lavori parteciparono rappresentanti del Senegal, dell'Irak, del Marocco. Tra gli interventi più seguiti furono quelli degli esponenti dell'Angola e del Mozambico, che spiegavano la durissima guerra contro il colonialismo portoghese, o di quelli del Sudafrica che denunciavano l'*apartheid* a cui erano condannati dalle autorità bianche. Il problema del razzismo negli Stati Uniti tornava pure ad essere denunciato dai rappresentanti afroamericani. Il IV Colloquio Mediterraneo dava spazio alle denunce del movimento di liberazione del Kurdistan, un problema allora pressoché sconosciuto in Europa, e alle persecuzioni religiose nei paesi del Patto di Varsavia.

La delegazione spagnola intervenne il mattino dell'ultimo giorno e alla fine vi parteciparono le seguenti persone: Enric Adroher Gironella, Julián Gómez Gorkin, José del Barrio Navarro e il basco José de Rezola erano i rappresentanti dell'esilio antifranchista, mentre Gregorio Peces Barba e il giovane avvocato Josep Verde Aldea (che sostituivano Joaquín Ruíz Gimenez e Juan Gomis rispettivamente) con Josep Benet erano la voce dei dissidenti che provenivano dalla Spagna<sup>31</sup>.

Il 22 giugno, Gironella e Rezola parlarono davanti ai partecipanti al Colloquio. Curiosamente la stampa presente riportò il giorno seguente informazioni contraddittorie: ne *Il Giornale del Mattino* Fernando Cancedda spiegò che Enric Gironella era intervenuto per ricordare la causa basca e Jacques Enock per informare della crisi del regime franchista e del supposto allontanamento della Chiesa e dell'esercito dalla dittatura<sup>32</sup>; Sergio Frosali ne *La Nazione* scrisse che avevano parlato «Gironella e il vice capo del governo basco in esilio, José Rezola». Frosali ipotizzava che le loro tesi coincidessero. Il regime franchista, nato grazie all'aiuto del nazifascismo, aveva dovuto adattarsi alla fine della Seconda Guerra

---

<sup>30</sup> Lettera di Remo Giannelli a José Benet, Firenze, 8-VI-1964, idem.

<sup>31</sup> Si consultino Amat 2017 e Cattini 2022a.

<sup>32</sup> Cancedda F., «Giornata densa di lavori al Colloquio mediterraneo. Sulle divergenze tra arabi e israeliani un nuovo incontro entro l'anno a Firenze», *Il Giornale del Mattino*, 23-VI-1964, p. 3.

Mondiale, facendo sparire i richiami più evidenti a Hitler e Mussolini. L'evoluzione del mondo occidentale premeva perché Franco operasse un'apertura democratica e i rappresentanti spagnoli a Firenze avrebbero pure sottolineato tre fattori che avrebbero potuto favorire un processo democratizzatore in Spagna: 1. «la Chiesa giovane, che sostiene i lavoratori nella loro lotta per ottenere i sindacati liberi»; 2. il mondo industriale «che reclama l'integrazione nel Mercato Comune»; 3. gli intellettuali «che premono per la democratizzazione della vita pubblica»; e non ultimi, vari esponenti dell'esercito che chiedono la «propria depoliticizzazione per divenire un organo tecnico che non si presti a essere assimilato a una polizia repressiva». Gli oratori spagnoli, secondo il giornalista, chiedevano pubblicamente all'opinione pubblica occidentale che appoggiasse in maniera diretta il processo di democratizzazione della politica spagnola e la fine della politica d'appoggio a Franco «che per una ragione o per l'altra stanno conducendo gli Stati Uniti, la Francia di De Gaulle e un po' anche la Germania di Erhard»<sup>33</sup>.

Nel tardo pomeriggio, José Rezola tenne una conferenza stampa sui «*Problèmes minoritaires dans l'Etat espagnol*», oggetto, in teoria, del Congresso sulle «Minoranze e discriminazioni nel mondo», che fu riassunto dal bollettino editato in francese dall'Agenzia Giornalistica Italiana. Il basco difendeva la propria causa nazionale e ricordava che il popolo basco condivideva con catalani e galiziani l'oppressione da parte della Spagna. Rezola spiegava che la cesura nella storia dei Paesi Baschi era stata la sconfitta dei carlisti locali davanti alle truppe liberali nel 1839. Allora le politiche spagnole s'erano caratterizzate per l'annichilimento delle peculiarità basche, o per dirla con lo stesso oratore: «*après 1839, nous avons été soumis à une politique d'assimilation par les rois d'Espagne, une politique de destruction de notre civilisation, de notre culture et de notre langue*»<sup>34</sup>.

Rezola proseguiva spiegando come la Repubblica avesse concesso lo statuto d'autonomia alla Catalogna nel 1932 e ai Paesi Baschi nel 1936. La Guerra Civile spagnola e Franco avevano bloccato le aperture della Repubblica e perseguito qualsiasi espressione della lingua e cultura basca. Rezola denunciava la Francia democratica che non riconosceva né la lingua né la cultura delle province basche sotto amministrazione francese. Nel contempo in Spagna, la protesta dei baschi cresceva e si ricordavano avvenimenti recenti, come la protesta del 29 marzo 1964 nella cittadina di Gernika, distrutta dalla Legione Condor durante la guerra civile, che aveva raccolto migliaia di manifestanti duramente repressi dalla polizia franchista, o il documento firmato da 339 religiosi dei Paesi Baschi che rivendicavano la possibilità d'utilizzare la lingua basca nello svolgimento della liturgia religiosa. Rezola concluse la sua conferenza richiedendo pace e dialogo per ottenere il riconoscimento dei diritti di tutte le minoranze nazionali esistenti in Spagna.

Nell'articolo che commentava la chiusura del congresso, Fernando Cancedda accennava alla conferenza del vicepresidente basco, ignorando i riferimenti alla discriminazione della minoranza nazionale basca, limitandosi ad affermare che Rezola aveva «portato a conoscenza dei giornalisti interessanti notizie sul malcontento che si diffonde sempre più tra le giovani generazioni del suo Paese per la politica autoritaria del “caudillo”, la presenza del

<sup>33</sup> Frasal S., «Spagnoli in esilio parlano al Colloquio di Firenze», *La Nazione*, 23-VI-1964, p. 2.

<sup>34</sup> *Bollettino dell'Agenzia Giornalistica Italiana*, n. 25, 5-VII-1964.

quale è considerata un ostacolo non più tollerabile allo sviluppo economico e sociale di cui la Spagna ha urgentemente bisogno»<sup>35</sup>. Cancedda ribadiva che l'intervento «forse più interessante della giornata conclusiva» – a suo giudizio – era stato quello di Daniel Mayet, il quale aveva difeso la necessità di «sostituire al nazionalismo il personalismo, che ponga la persona umana e le comunità che costituiscono la sua integrazione sociale al centro di tutte le rivendicazioni sociali»<sup>36</sup>. Il congresso terminava con un discorso di chiusura di Giorgio La Pira in cui questi ribadiva il successo della iniziativa e la centralità «del messaggio di pace, di unità e di liberazione per i popoli mediterranei e per tutti i popoli»<sup>37</sup>.

Dopo la chiusura del Quarto Colloquio, vi fu una conferenza stampa del giovane militante dell'ETA Julen de Madariaga. Il suo fu un intervento infuocato, rivendicando la indipendenza del popolo basco, il cui territorio era diviso tra gli Stati spagnolo e francese. Si trattava di due milioni di persone legate «da profondi vincoli culturali e linguistici eppure divisi da un assurdo confine e brutalmente assimilati da due nazioni diverse». Il giornalista riportava la determinazione degli indipendentisti baschi dei due territori di volere ottenere la riunificazione del proprio paese «costi quel costi»<sup>38</sup>.

Nell'archivio della Fondazione Giorgio La Pira, possiamo leggere un comunicato stampa dell'ETA, archiviato coi documenti del IV Colloquio Mediterraneo, in cui si denunciava la detenzione e le multe a cui erano stati condannati decine di militanti baschi per rivendicare la lingua e la cultura del loro paese. Il documento era datato Bilbao l'8 settembre del 1964<sup>39</sup>. L'ETA era ai suoi primi passi ed ancora non aveva fatto il salto alla lotta armata, benché il citato intervento di Julen de Madariaga la stesse annunciando.

Le differenti correnti democristiane toscane erano abbastanza incerte con i movimenti nazionalisti e ci sembra sia lecito affermare che, nel IV Colloquio, l'intervento spagnolo non fosse stato all'insegna della pluralità nazionale, non avendo affrontato la discriminazione delle minoranze nazionali. Non è secondario che l'unico atto che ne trattasse il tema fosse presente in una conferenza stampa nel penultimo giorno del congresso a carico del citato vicepresidente del governo basco in esilio José Rezola. Possiamo concludere che le idee di Jacques Enock, che abbiamo visto esplicitate nell'epistolario con Mario Primicerio, finissero per imporsi, tacitando la problematica basca, catalana e galiziana per non creare contrattempi all'antifranchismo, una vera pregiudiziale che aveva relegato le minoranze nazionali presenti nello Stato spagnolo in un secondo piano.

## Epilogo

---

<sup>35</sup> Cancedda F., «Concluso il IV Colloquio Mediterraneo. Una speranza e un annunzio di liberazione», *Giornale del Mattino*, 24-VI-1964, p.3

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> Cancedda F., «La voce libera dei popoli oppressi», *Giornale del Mattino*, 25-VI-1964.

<sup>39</sup> AFGLP, IV Colloquio mediterraneo.

Nei mesi successivi, però i legami con il gruppo della rivista *Politica* e i nazionalisti baschi continuarono. I contatti intrapresi da Rezola avevano come obiettivo la creazione di una Radio Euzkadi in Italia. Lo stesso vicepresidente basco scriveva a Remo Giannelli, il 22 luglio 1964, in cui riprendeva gli accordi che avevano stipulato grazie al Colloquio Mediterraneo, di spedire materiale sulla storia dei Paesi Baschi e del ruolo del PNV nella democrazia cristiana, si ricordava l'impegno di mandare dei giovani nazionalisti baschi in Italia per formarsi nei gruppi democristiani. Rezola terminava la lettera spiegando come la rivista *Politica* fosse letta e apprezzata tanto a Bilbao come a San Sebastián<sup>40</sup>.

L'intenzione di creare una Radio Euzkadi dall'Italia doveva naufragare in seguito alla morte di Nicola Pistelli il 17 settembre del 1964. I baschi restavano orfani del loro appoggio più importante all'interno della DC italiana. Il vicepresidente basco riconosceva la perdita immensa che essa rappresentava: «*pocas personas he conocido tan comprensivas y generosas, pocas personas se han identificado de tal manera con nosotros en esta lucha que sostenemos por nuestra liberación*»<sup>41</sup>.

Giannelli aveva fatto conoscere il progetto d'una radio antifranchista italiana nel primo numero di settembre di *Politica*, però tutti i suoi sforzi furono vani, come ebbe a riconoscere lui stesso due mesi dopo, quando accennò alla dura campagna che la dittatura franchista aveva lanciato contro lo stesso giornalista italiano e la rivista *Politica*<sup>42</sup>. Giannelli sottolineava che avevano ideato la radio per la Spagna «perché la vasta opposizione che cova sotto la coltre del regime potesse ascoltare una voce libera, sapere come vanno le cose nel mondo e in Spagna, formarsi una coscienza democratica e trovarsi preparata a prendere in mano le redini del paese quando sarà arrivato il momento opportuno»<sup>43</sup>. Il toscano terminava affermando:

Un senso di colpa, giacché tutto l'Occidente è responsabile di aver abbandonato o tradito la Spagna per tutto l'arco degli ultimi venticinque anni. Ed è per questo che avevamo chiesto al centro-sinistra di dare almeno una prova di buona volontà alle energie nuove che, attraverso la radio, dissodasse ogni giorno quel terreno produttivo di nuovi frutti. Ora la parola è al governo italiano. Ma non ci illudiamo di ottenere dall'alto generose concessioni [...]. Non ci aspettiamo che la nostra classe dirigente agisca per virtù propria; siamo convinti tuttavia che essa sarebbe costretta ad agire, se fosse sommersa da una campagna di stampa e quindi da una forte pressione dell'opinione pubblica<sup>44</sup>.

I legami tra la rivista *Politica* e i nazionalisti baschi continuarono nei mesi successivi, come dimostra il viaggio che lo stesso Giannelli fece per la Spagna, tra Natale e inizio gennaio 1964-65. In una lettera del giornalista italiano a Rezola, del 12 gennaio 1965, sappiamo che

---

<sup>40</sup> Lettera di José de Rezola a Remo Giannelli, San Jean de Luz, 22-VII-1964, Archivo Histórico del Nacionalismo Vasco (AHNV), fondo Rezola (FR), 0168-02.

<sup>41</sup> Lettera di José de Rezola a Remo Giannelli, San Jean de Luz, 19-IX-1964, AHNV, FR, 0168-02.

<sup>42</sup> Giannelli R., «Una voce per la Spagna», *Politica*, 1-IX-1964, p. 4.

<sup>43</sup> «Venticinque anni di pace», *Politica*, 15-XI-1964, p. 4.

<sup>44</sup> *Ibidem*.

era stato ospite dei baschi di cui ed era rimasto profondamente colpito: «*me impresionaron mucho los hombres extraordinarios con que hablé y la fuerza del partido que se veía tras de sus palabras*»<sup>45</sup>.

L'ammirazione per il PNV e la sua organizzazione così era ricordata da Giannelli ancora nell'estate del 2020:

[...] conobbi Landaburu e mi invitò a casa sua, e mi disse: te domani, lui parlava al telefono quella lingua impossibile basca, che nessuno capisce, aveva collegamenti con l'interno, dice te fai così, vieni a casa mia, dormi da me, la mattina, dice te domattina vai a piedi alla frontiera con poco bagaglio, e meno bagaglio tu hai..., con il tuo passaporto di turista e ti trovi a San Sebastian alle ore 10, davanti a questa banca, e mi date l'indirizzo, poi te non fa niente, fai solo questo, fai in modo di essere lì puntuale. Io attraverso il confine, arrivo, mi faccio portare poi trovo una macchina, mi faccio portare dentro San Sebastian, arrivo a questa banca e mi fermo lì. Poi alle 10 arriva una macchina, uno mi piglia, mi scaraventa in macchina e mi porta via. Da lì si va a Bilbao, quindi qualche centinaio di chilometri, e io stetti per tre o quattro giorni a casa di uno di loro, assistendo alle loro riunioni, per capire la loro organizzazione. I baschi, i baschi erano anche loro più perseguitati da Franco, sia per la lingua, sia perché durante la guerra civile i baschi avevano resistito più degli altri.<sup>46</sup>

I legami di Giannelli e della rivista *Politica* si orientarono su un nuovo settore democristiano che si stava configurando a Madrid attorno alla rivista *Cuadernos para el Diálogo*, di cui lo stesso toscano divenne un collaboratore per alcuni anni<sup>47</sup>. La differenza delle minoranze nazionali spagnole continuarono ad interessare il mondo della sinistra democristiana legato a *Politica*, ma da un'altra prospettiva. Alla fine degli anni Sessanta e l'inizio dei Settanta, la lotta armata dell'ETA fece precipitare la situazione e obbligò l'antifranchismo a prendere posizione, cercando di evitare la pena di morte ai membri della banda catturati, ma dividendo i cattolici davanti ai metodi del gruppo terrorista, i quali s'allontanavano diametralmente dalla linea politica dei cattolici toscani.

### Riferimenti bibliografici

Alzaga Villaamil O. (2021), *La conquista de la transición (1960-1978)*, Marcial Pons, Madrid.

Amat J. (2015), *El llarg procés. Cultura i política a la Catalunya contemporània*, Tusquets, Barcelona.

Amat J. (2017), *Com una pàtria. Vida de Josep Benet*, Edicions 62, Barcelona.

---

<sup>45</sup> Lettera di Remo Giannelli a José de Rezola, Firenze, 12-I-1965, AHNV, FR, 0168-02.

<sup>46</sup> Damanti M., «Intervista a Remo Giannelli», 8-VII-2020. Ricordiamo che il primo articolo di Giannelli sulla questione spagnola con riferimenti ai Paesi Baschi è il citato «Erano con Franco i cattolici?», *Politica*, 1-VI-1960.

<sup>47</sup> Si vedano Muñoz Soro 2005 e Cattini 2022b.

- Arrieta Alberdi L. (2014), «Radio Euzkadi, l'emittente clandestina basca», *Nazioni e Regioni. Studi e ricerche sulla comunità immaginata*, n. 4, pp. 17-35.
- Arrieta Alberdi L. (2021), *Al servicio de la causa vasca. Biografía de J. de Landaburu*, Tecnos, Madrid.
- Bagnato B. (2005), «La Pira, de Gaulle e il primo Colloquio mediterraneo di Firenze», in Ballini P. L. (a cura di), *Giorgio La Pira e la Francia. Temi e percorsi di ricerca. Da Maritain a de Gaulle*, Giunti, Firenze, pp. 99-134;
- Ballini P. L. (2005), «I convegni internazionali per la pace e la civiltà cristiana (1952-1956). La presenza francese. Temi e voci di un dibattito» in Ballini P. L. (a cura di), *Giorgio La Pira e la Francia. Temi e percorsi di ricerca. Da Maritain a de Gaulle*, Giunti, Firenze, pp. 22-46.
- Balsamini L. – Sacchetti G. (a cura di) (2019), *Sentieri libertari. Storie e memorie sulla Federazione Anarchica Italiana (1945-2015)*, Zero in Condotta, Milano.
- Bottai A. (2019), *Tra amicizia e solidarietà antifranquista. Giorgio Agosti, Franço Grande Stevens e José Martínez*, Franco Angeli, Milano.
- Branciforte L. (ed.) (2013), *La República italiana y la dictadura franquista. Relaciones políticas y culturales*, numero monografico di *Historia del presente*, n. 21.
- Branciforte L. (ed.) (2014), *Acción política y cultural 1945-1975: Italia y España entre el rechazo y la fascinación*, Dykinson, Madrid.
- Casula C. F. (1987), «La Santa Sede e il Franchismo dalla guerra civile spagnola al concordato: appunti e documenti», in Natoli C. – Rapone L. (a cura di), *A cinquant'anni dalla guerra di Spagna*, Franco Angeli, Milano.
- Cattini G. C. (2022), «Los puentes de la solidaridad: la izquierda democristiana de La Pira y el antifranquismo español», in AA. VV., *El ámbito de lo posible. Crisis y reconstrucciones en el último medio siglo (1970-2020)*, Silex, Madrid (in corso di stampa).
- Cattini G. C. (2022a), «Los Coloquios Mediterráneos de Florencia como experiencia de redes transnacionales de intelectuales», in AA. VV., *La Historia habitada. Sujetos, procesos y retos de la Historia Contemporánea del siglo XXI*, Universidad de Córdoba, Córdoba (in corso di stampa).
- Cattini G. C. (2022b), «Entre España e Italia. La democracia cristiana imaginada: los espejismo de Cuadernos para el Diálogo y la rivista Política», in Santacana C. (ed.), *Europa en España. Política y cultura de las redes intelectuales transnacionales en el final del franquismo*, Silex, Madrid (in corso di stampa).
- Conticelli G. (2010), «Politica e Scienza dell'Amministrazione. Giorgio La Pira ed il Comune di Firenze (1951-1956)», in Ballini P. L. (a cura di) *Le autonomie locali in Lombardia e in Toscana. Dalla Resistenza alla I Legislatura della Repubblica*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Conticelli G. – Matulli G. – Rossa M. (a cura di) (2020), *Nicola Pistelli. Un leader della sinistra democristiana tra cultura e politica (1929-1964)*, Viella, Roma.
- De Giorgi F. (2004), «La Spagna franchista vista dalla Chiesa italiana 1939-1945», *Rivista di Storia della Chiesa in Italia*, vol. 58, n. 2, pp. 479–514.
- De Giuseppe M. (2018), *Giorgio La Pira. Profeta di dialogo (I libri di molte fedi)*, Centro Formazione e Lavoro A. Grandi, Bergamo.

- De la Ossa M. A. (2021), *Canti della nuova resistenza spagnola 1939-1961 (1962): investigación musical, polémicas, prensa, difusión y compromiso italiano contra el franquismo*, Sílex, Madrid.
- De Siervo U. – Giovannoni Gianni – Giovannoni Giorgio (eds.) (1989), *Giorgio La Pira sindaco. Scritti, discorsi e lettere*, 3 voll., Cultura Nuova Editrice, Firenze.
- Giovannoni M. P. (2014) «La visione e la strategia mediterranea in Giorgio La Pira», *Egeria. Rivista dell'Istituto Superiore di Scienze Religiose "Beato Gregorio X"*, n. 6, pp. 59-78.
- Gomis J. (1994), *Memòries cíviques 1950-1975*, Edicions La Campana, Barcelona.
- Mattesini M. C. (2012), *La base. Un laboratorio d'idee per la Democrazia cristiana*, Edizioni Studium, Roma.
- Múñoz Soro J. (2005), *Cuadernos para el diálogo (1963-1976). Una historia cultural del segundo franquismo*, Marcial Pons, Madrid.
- Muñoz Soro J. (2013), «El “caso Grimau”: propaganda y contrapropaganda del régimen franquista en Italia (1962-1964)», *Ayer*, n. 91 (3), pp. 179-193.
- Múñoz Soro J. – Treglia E. (eds.) (2017), *Patria, pan .... amore e fantasia. La España franquista y sus relaciones con Italia (1945-1975)*, Comares, Granada.
- Riccardi A. (1983), *Il partito romano*, Morcelliana, Brescia.

**Thomas Frinault**

**DAL TABÙ A UN'INCOMPLETA ISTITUZIONALIZZAZIONE:  
IL CASO DEL POTERE REGIONALE FRANCESE\***

**Abstract:** Questo articolo si propone di analizzare la dinamica della regionalizzazione francese per mezzo di una duplice prospettiva comparata. Da un lato, la comparazione diacronica permette di cogliere il susseguirsi di tre grandi tappe storiche: inizialmente un lungo periodo di storico rifiuto di un potere regionale, poi l'emergere di una regionalizzazione funzionale che faceva della regione uno spazio di programmazione e coordinamento, e infine l'istituzionalizzazione, tardiva e incompiuta, di una collettività regionale. Dall'altro lato, il ricorso a una comparazione sincronica permette di valutare meglio la natura e i limiti della regionalizzazione francese di fronte alle dinamiche di regionalizzazione indotte dall'integrazione europea e soprattutto quelle osservate nell'ambito degli Stati unitari e regionalizzati.

**Parole chiave:** *Regioni, Francia, Europa, decentralizzazione, potere.*

**FROM TABOO TO ITS INCOMPLETE INSTITUTIONALIZATION:  
THE CASE OF FRENCH REGIONAL POWER**

**Abstract:** This article intends to analyze the dynamics of regionalization in France by means of a double comparative perspective. On the one hand, a diachronic comparison allows us to identify three important historical stages: first a long period characterized by a traditional refusal of any regional power, then the emergence of a functional regionalization that posited the region as a site of planning and coordination, and finally a late and incomplete institutionalization of regions as a collective subject. On the other hand, a synchronic comparison allows us to better evaluate the nature and the limits of French regionalization compared to the dynamics of regionalization brought about by European integration, most of all those observed in unitary and regionalized states.

**Keywords:** *Regions, France, Europe, decentralisation, power.*

---

\*Titolo originale: «Du tabou à son institutionnalisation inachevée : le cas du pouvoir régional français». Traduzione dal francese di Carlo Pala. Data di ricezione dell'articolo: 2-IV-2021 / Data di accettazione dell'articolo: 7-IX-2021.

## Introduzione

La comparazione tra i grandi sistemi di organizzazione amministrativa degli Stati europei rivela una forte eterogeneità, che sorprende poco visti i contrasti tanto spaziali che demografici che separano gli Stati. Mentre il numero di livelli istituzionali locali e la taglia delle collettività territoriali variano, i contrasti non sono meno rilevanti per quanto riguarda le loro competenze. Queste ultime sono intese nel doppio senso del termine: l'estensione e la varietà delle materie o settori di azione pubblica locale di cui le collettività si fanno carico (nel senso della parola inglese *function*) e la realtà degli strumenti giuridici e finanziari della «responsabilità politica» (nel senso inglese di *power*).

Quando ci interessiamo alla suddivisione delle competenze tra lo Stato centrale e gli organismi locali di governo, appare presto impossibile dedurre l'intensità decentralizzatrice in generale dal grado di regionalizzazione in particolare. In effetti, lo studio del potere regionale rappresenta una questione specifica nel momento in cui interroga simultaneamente un pezzo del puzzle decentralizzatore e la natura stessa dello Stato (federale, regionalizzato, unitario). Le differenze non passano più tanto tra paesi che ospitano autorità locali fortemente dotate di competenze (Europa del Nord) e quelli che conoscono collettività locali poco dotate di responsabilità (Europa del Sud) (Goldsmith – Page 1987), o tra i paesi con una marcata regionalizzazione (tra cui la Spagna e l'Italia) e quelli per i quali la decentralizzazione appare comparativamente più forte su una scala infraregionale.

La forma più evidente della regionalizzazione risiede nell'esistenza di una istituzione regionale di governo alla quale vengono devolute delle competenze. Questa modalità centrale non è esclusiva. Stando all'Europa (Stone Sweet *et al.* 2001), uno spazio politico si istituzionalizza nella misura in cui le relazioni politiche, economiche e sociali si moltiplicano al suo interno e gli attori orientano il loro comportamento in funzione di questi elementi. La regionalizzazione prende corpo attraverso la costruzione di una capacità di azione autonoma che ha per oggetto il promuovere un territorio attraverso la mobilitazione del proprio tessuto economico e, nel caso, delle risorse identitarie di solidarietà territorializzate (Marcou 1999). Romain Pasquier (2012) identifica tre distinti meccanismi di istituzionalizzazione.

1. Il primo considera l'insieme delle mobilitazioni (culturali, sociali, economiche, politiche) che fanno della regione uno spazio di mobilitazione produttore di narrazioni e di rappresentazioni territoriali. Un tale meccanismo possiede una intensità molto variabile in relazione alle regioni, come nello specifico in Francia. In Bretagna per esempio, regione francese che dispone di una forte identità storica e culturale, emergeva all'inizio degli anni Cinquanta un grande comitato di crescita regionale denominato CELIB (Comitato di Studio e di Relazione degli Interessi Bretoni). Riunendo eletti, rappresentanti del sociale e delle professioni, ambienti universitari e culturali bretoni, questo dimostrò la sua capacità di imporre all'amministrazione centrale le necessità regionali nella pianificazione nazionale (Pasquier 2003), tenendo conto di una narrazione autoctona dello sviluppo bretone alimentata dalla constatazione dell'emorragia demografica e del ritardo economico. *A contrario*, in regio-

ni create artificialmente come la regione Centre, questo tipo di mobilitazioni regionali è emerso con minore intensità.

2. Il secondo meccanismo richiamato considera la regione come uno spazio funzionale. Tale qualifica ricorda gli scritti di Jean-Louis Quermonne (1963) quando allora opponeva al regionalismo istituzionale, rivolto al passato, un regionalismo funzionale orientato al futuro. La regione qui è concepita come uno spazio di esecuzione di compiti per conto dello Stato, di coordinazione e proiezione dell'attività di programmazione in rapporto a problematiche di pianificazione e sviluppo territoriale. Ma Romain Pasquier propone una prospettiva più includente ed eterogenea quando parla di spazio funzionale per lo Stato e/o per l'Unione europea (UE). Vi si aggiungono a casaccio delle logiche di pianificazione, di deconcentrazione e di decentrazione, col rischio di generare una certa confusione.
3. Il terzo meccanismo di istituzionalizzazione riguarda la *governance* regionale, nel senso di uno spazio investito da logiche orizzontali di scambio tra attori che portano a creare delle strategie e a produrre delle politiche pubbliche.

Questo articolo non intende esaminare i diversi meccanismi di istituzionalizzazione citati, ma considererà la decentralizzazione come focus principale, partendo dall'alto e dalle riforme, salvo poi considerare occasionalmente altri meccanismi. Pertanto ci proponiamo di studiare lo spazio delle Regioni<sup>1</sup> mediante una doppia prospettiva comparata. Da un lato, la comparazione diacronica nel tempo permetterà di comprendere il tabù storico che ha rappresentato il potere regionale, in seguito l'emergere di una regionalizzazione funzionale e alla fine l'istituzionalizzazione tardiva e incompleta del potere regionale. Dall'altro lato, una comparazione sincronica del caso francese, rapportata ad altre dinamiche nazionali di regionalizzazione osservate in Europa o indotte dall'integrazione europea, permette di apprezzare meglio la natura e i limiti della regionalizzazione francese.

#### La invitata tardiva della decentralizzazione: una prospettiva socio-storica del potere regionale in Francia

Conformemente al prefisso “de-centralizzazione”, il concetto francese di “decentralizzazione” può essere interpretato come un processo di uscita dal centralismo che postula quest'ultimo come un prerequisito (Regourd 2015). Occorre allora considerare la Rivoluzione Francese del 1789 come matrice imprescindibile del centralismo, ossia una reinvenzione del territorio che pone le sue parti nello stesso rapporto di dipendenza verso un centro da cui tutto si irradia, garante sia della loro rispettiva uguaglianza e dell'unità del tutto (Caillousse 2012). Fino all'ordinamento costituzionale della Quinta Repubblica (apparso nel 1958), lo Stato, la nazione, la Repubblica hanno oscurato un immaginario più territorializzato (Sadran 2015). Sulla Repubblica «una e indivisibile» si innestava il progetto di una Fran-

---

<sup>1</sup> Utilizziamo qui la “R” maiuscola per “Regione” quando ci riferiamo più specificatamente alla collettività territoriale.

cia «una e indivisibile». Nonostante questa costruzione istituzionale ed ideologica modellata dalla grande narrazione repubblicana (Faure 2006), le libertà locali si sono sviluppate molto timidamente nell'ambito comunale e dipartimentale, mentre l'ipotesi regionale ne risultava stabilmente esclusa.

### Il potere regionale: un tabù francese

In sociologia politica era d'abitudine presentare lo Stato francese come una figura emblematica del modello dello «Stato forte» (Badie – Birnbaum 1982), portatore di grandi ambizioni: unificare il Paese sul piano giuridico e amministrativo, organizzare lo sviluppo della sua economia ma anche soffocare ogni forma di organizzazione politica concorrente (Epstein – Pinson 2021). Quest'ultimo *leitmotiv* è stato particolarmente marcato dal rifiuto dei Rivoluzionari di creare istituzioni regionali. Preoccupati di ricostruire un sistema territoriale imposto dall'ideale istituzionale del centralismo (Ohnet 1996), essi hanno rapidamente condannato l'ipotesi sollevata dagli Stati Generali (Dichiarazione del 23 giugno 1789) di una sostituzione delle assemblee provinciali dell'*Ancien régime* con nuovi Stati provinciali composti da deputati liberamente eletti. Queste vecchie province furono soppresse dal decreto dell'Assemblea Nazionale (22 dicembre 1789) senza essere sostituite. Come spiegare questa rinuncia? Ci fu innanzitutto la volontà di distruggere lo «spirito della provincia» a vantaggio di uno spirito nazionale. In seguito si espresse la feroce volontà di escludere ogni istituzione suscettibile di ingaggiare dei rapporti di forza con lo Stato. La regione sembrava allora difficilmente compatibile con le dichiarazioni dell'abate Sieyès – figura politica centrale della Rivoluzione – che volevano fare della Francia un corpo unico. Le figure del Popolo e della Nazione occupavano tutta la scena, permettendo di riunificare nel suo Corpo mistico una società divisa, che aveva cessato di incarnarsi in modo unitario nel corpo del re. Tutt'al più si potevano trovare alcune amministrazioni centrali che si dispiegavano a partire dai comprensori sovra-dipartimentali adattati ai loro specifici compiti<sup>2</sup> (Brennetot – De Ruffray 2014).

Questa impronta rivoluzionaria ha aperto una lunga sequenza storica durante la quale la regionalizzazione istituzionale non è andata oltre lo stadio di progetto. Fallirono tutti, in particolare in ragione dell'opposizione tra i partigiani del regionalismo e quelli della decentralizzazione, i cui discorsi cambiavano a seconda che fossero all'opposizione (più favorevoli alla regionalizzazione) o al potere (favorevoli alla dipartimentalizzazione e al centralismo) (Miossec 2008). Il relatore sulla legge organica dipartimentale del 10 agosto 1871, William Henry Waddington, esponendo le ragioni per le quali il consolidamento dei dipartimenti fosse stato preferito all'istituzione di governi provinciali (parola equivalente alle regioni), continuava ad invocare il rifiuto di un «ritorno verso le cose del passato» e una «minaccia per la nostra unità nazionale». La semplice possibilità di accordo inter-dipartimentale generò il timore dei parlamentari che una tale misura pregiudicasse l'unità nazionale

---

<sup>2</sup> Qualche esempio: le divisioni militari (1791), i tribunali d'appello (1800), le circoscrizioni dell'Università imperiale (1808).

(Grégory 2017). Se i Repubblicani della fine del XIX secolo accettarono di portare avanti una decentralizzazione a partire dai comuni e dai dipartimenti, la grande maggioranza rifiutò di vedere una Repubblica costituita dall'associazione politica di province che contraddicevano il dogma dell'indivisibilità della Repubblica francese. Le reticenze erano rafforzate dal fatto che la regionalizzazione del paese risaltasse allora come un tema particolarmente caro agli "ultrà" della destra tradizionalista, monarchica e cattolica. Il progetto di un paese regionalizzato (con assemblee dotate di larghe competenze) è esaltato soprattutto da Charles Maurras, progetto in cui si chiamava allo stesso tempo a promuovere i comuni (il solo raggruppamento contemporaneamente naturale, storico e legale) e a sopprimere i dipartimenti («uno dei peggiori meccanismi antifisici applicati al corpo della Francia»).

### L'introduzione di un regionalismo funzionale francese

Se la creazione di istituzioni regionali di governo (assemblee elette dotate di un potere deliberativo) è stata scartata fino alla V Repubblica, la questione regionale tuttavia tornò in gioco a causa delle problematiche di pianificazione territoriale e di sviluppo economico, in un contesto di profonde mutazioni sociali ed economiche. La regione vi è stata prima di tutto intesa come uno spazio – e non una collettività – di definizione di un certo numero di compiti principalmente destinati a coordinare, o meglio a sincronizzare, gli interventi dello Stato. Osservati a partire dalla prima metà del XX secolo, i progetti di regionalizzazione ancorati a finalità economiche, di pianificazione territoriale e ormai di programmazione presero corpo nel corso della IV Repubblica (1946-1958) e si prolungarono sotto la V Repubblica. Le questioni della pianificazione e dello sviluppo non potevano essere separate dalla loro dimensione spaziale: i quadri territoriali ereditati dal sistema rivoluzionario e napoleonico (comuni e dipartimenti) risaltavano come troppo esigui in rapporto alle necessità. I progetti di regionalizzazione furono promossi da nuovi settori amministrativi dello Stato (ad esempio il *Commissariat Général au Plan*), ma restarono a favore di iniziative private (come *La Fédération*) o regionalizzate (il ruolo guida del CELIB in Bretagna) (Pasquier 2003).

Negli anni Cinquanta emergeva un crescente numero di strutture regionali e locali, come la *Conferenza nazionale dei comitati regionali di studi per la valorizzazione della Francia*, o l'*Istituto francese delle economie regionali*. Con il decreto dell'11 dicembre 1954, lo Stato riconosceva ufficialmente la creazione di comitati regionali, dipartimentali o interdipartimentali (eletti locali, rappresentanti di attività economiche, organizzazioni sindacali, accademici) di espansione economica. Questi comitati – 170 nel 1958 – diventavano allora gli interlocutori dello Stato nel quadro della programmazione e della pianificazione territoriale. Inoltre, la serie di decreti del 30 giugno 1955 apriva soprattutto alla creazione di regioni di programma. Per lo Stato francese si trattava ormai di presentare i suoi investimenti in una prospettiva diversa da quella dipartimentale, esigendo preventivamente una suddivisione regionale del Paese. Quest'ultima resterà praticamente immutata fino alla legge del 16 gennaio 2015

che fonde le regioni metropolitane<sup>3</sup> (riduzione delle regioni da 22 a 13, tranne le regioni d'Oltremare). Con l'avvento della V Repubblica la strategia regionale fu confermata dal nuovo regime gollista<sup>4</sup>. Perseguendo un ideale pianificatore e modernizzatore, il regime cercava di associare delle categorie socio-professionali alla sua politica in un quadro regionalizzato. Si crearono quindi delle Commissioni di Sviluppo Economico e Regionale (CODER) (decreto del 14 marzo 1964), strutture regionali composte da eletti locali e da rappresentanti delle categorie socio-professionali incaricati di emettere pareri, puramente consultivi, in materia di programmazione e di questioni regionali di sviluppo economico e sociale e di pianificazione territoriale.

### La regionalizzazione funzionale come risultato dell'integrazione europea

La politica regionale dell'Unione europea ha esercitato degli effetti comparabili alla programmazione e alla pianificazione francesi in termini di regionalizzazione funzionale.

Da un punto di vista generale, Liesbet Hooghe e Gary Marks (2001) hanno analizzato l'ascesa del governo regionale, in situazione di concorrenza con gli Stati nazionali, come punto ultimo dell'integrazione europea. Quattro fenomeni sarebbero fonti di conforto per il potere regionale: la strategia della Commissione Europea nella costruzione di uno spazio di azione politica per le regioni<sup>5</sup>; la messa in opera della politica regionale<sup>6</sup>; l'istituzionalizzazione di una rappresentanza territoriale a livello dell'UE; e lo sviluppo dell'attività transnazionale delle regioni (Pasquier 2012). Ma dietro il *leitmotiv* brandito di una Europa delle regioni, è d'obbligo constatare che la generale tendenza alla regionalizzazione contrasta con la diversità delle sue manifestazioni istituzionali (Marcou 1999).

Occorre anzitutto rilevare che i più forti movimenti di regionalizzazione (Stati federali, Stati unitari regionalizzati) sono prima di tutto debitori di particolari e complessi cambiamenti politici relativi ai Paesi stessi (Morel 2006). Se la Commissione Europea ha potuto sostenere l'affermazione del governo regionale, bisogna anche notare che tutto un insieme di settori di attività, sui quali intervengono le regioni dotate di poteri legislativi, sono stati trasferiti a Bruxelles. Le regioni si vedono come molto sostenute dall'UE (Jeffery 2005). Ma per numerosi Stati membri dell'Ue non esiste alcun livello regionale, se non sotto una forma attenuata di spazio funzionale.

---

<sup>3</sup> Quelle relative alla Francia intesa come "Esagono" [N.d.T.].

<sup>4</sup> Ricordiamo che il nuovo regime della V Repubblica faceva ormai del Presidente della Repubblica la chiave di volta delle istituzioni, a differenza di una Repubblica parlamentare classica.

<sup>5</sup> Il progetto di inserire le collettività territoriali nella struttura istituzionale dell'Europa comunitaria fu messo in agenda dagli anni Sessanta con un rapporto parlamentare sui problemi della politica regionale che chiamava a creare un "comitato consultivo delle economie regionali" principalmente incaricato di una funzione di studio e analisi.

<sup>6</sup> Tale politica regionale si è compiuta nel quadro del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), creato nel 1975 e il cui peso finanziario è stato crescente (il 7,8% del bilancio comunitario nel 1980 contro il 36% nel 1999). Durante gli anni Ottanta, la Commissione ha cercato di svincolarsi fin quanto possibile dal controllo dello Stato sui fondi, ricercando l'appoggio delle collettività regionali e locali (Smith 1996).

Questa regionalizzazione come minimo può risultare da un fallimento di una riforma nazionale. In Portogallo, dove solo le Azzorre e Madeira hanno acquisito uno statuto speciale di regioni insulari autonome (disponendo di un esecutivo proprio e di un'assemblea legislativa regionale), i tentativi di “regionalizzazione amministrativa” iniziati alla fine degli anni '90 – per la parte continentale – sono sfociati in un fallimento referendario. Se il testo costituzionale riconosce le regioni amministrative, esistono nei fatti solo le *commissões regionais de coordenação e de desenvolvimento regional*. Tali servizi periferici dello Stato, dotati di autonomia amministrativa e finanziaria, assicurano il coordinamento e l'articolazione delle diverse politiche settoriali al livello regionale, mettendo in opera politiche ambientali e di pianificazione territoriale e urbana, apportando un sostegno tecnico alle collettività locali e ai loro sindacati (Alvès Correia 2015).

La regione può anche essere concepita come un prolungamento delle collettività esistenti e/o come un quadro di cooperazione tra queste ultime. Nei Paesi Bassi la parola regione viene così utilizzata per designare circoscrizioni amministrative intra-provinciali o per caratterizzare un quadro di cooperazione intercomunale in ambito urbano, o uno spazio di cooperazione più largo e che associa diversi livelli di amministrazione. In Svezia, paese che non conosce che un solo livello di collettività territoriale, esistono 8 regioni (NUTS 2), a fianco di 21 divisioni amministrative territoriali (NUTS 1), organismi che raggruppano i comuni nel quadro di un distretto al fine di guidare le politiche di sviluppo regionale.

Ma per un certo numero di Stati membri dell'UE la regionalizzazione funzionale si può analizzare a partire da una prospettiva *top down* dell'europeizzazione consistente nell'identificare gli effetti dell'UE, intendendo l'integrazione europea come un presupposto, sugli Stati e le politiche nazionali (Radaelli 2003). L'adesione all'UE e/o l'applicazione delle politiche comunitarie di sviluppo regionale hanno così suscitato la creazione di nuovi comprensori territoriali, più vasti che le istituzioni territoriali esistenti, che rispondono a finalità di sviluppo regionale e statistico. Ogni paese candidato ad entrare nell'UE deve così dotarsi di regioni, anche se l'Unione lascia ad ogni Stato candidato la cura di delimitarne le frontiere in conformità con le soglie statistiche di delimitazione dei NUTS (Nomenclatura delle Unità Territoriali Statistiche, tre livelli a seconda della taglia demografica).

I paesi dell'Europa centrale ed orientale sono stati quelli più fortemente interessati da tali dinamiche discendenti di regionalizzazione funzionale o amministrativa (Pasquier e Perron 2008). In Ungheria l'integrazione programmata nell'UE ha condotto lo Stato a definire, cinque anni prima della sua adesione ufficiale, sette regioni che raggruppano uno o diversi dipartimenti. Si tratta qui di semplici scale di azione e di coordinamento dei poteri pubblici in materia di pianificazione territoriale e di sviluppo economico. In Bulgaria la creazione di sei regioni di programmazione nello stesso periodo mirava ugualmente a conformarsi ai metodi dell'UE e a beneficiare della politica regionale. La Romania inaugurava una iniziativa simile definendo otto regioni di sviluppo, prive di assemblea deliberativa e di organo esecutivo, che dovevano servire a coordinare la politica di sviluppo regionale e a stabilire delle statistiche regionali. In Lettonia la gestione dei fondi strutturali, alla quale si aggiungono poche altre funzioni, ha indotto la creazione di regioni di pianificazione amministrative da rappresentanti delle collettività locali senza che queste possano essere paragonate né ad uni-

tà amministrative né a collettività territoriali. In Irlanda le otto collettività regionali create nel 1994 emergono come organi incaricati della pianificazione territoriale e dello sviluppo legati ai programmi regionali: coordinamento dei servizi pubblici su scala regionale; elaborazione di direttive per la pianificazione territoriale; comunicazione sui programmi e progetti del governo centrale; gestione dei programmi regionali; valutazione dei programmi delle altre Comunità su scala regionale, in particolare quelli concernenti i Fondi strutturali; programmazione regionale; supervisione e monitoraggio dell'implementazione dei Fondi strutturali dell'UE.

### L'ingresso tardivo delle Regioni nella storia francese della decentralizzazione

Questo tipo di regionalizzazione funzionale non è scomparso in Francia<sup>7</sup>. Ma in seguito ad essa si è affiancata un'autentica decentralizzazione regionale. Prima di tutto la riforma è stata ritardata dal fallimento referendario del progetto di Charles De Gaulle (1969) di creare una collettività regionale. Articolando una visione al contempo moderna dello sviluppo economico (adattarsi al quadro regionale e allentare la centralizzazione) e di una visione tradizionale del radicamento in un territorio (persistenza delle tradizioni provinciali) (Denquin 2003), De Gaulle auspicava la creazione di assemblee deliberative regionali dotate di un potere decisionale e di bilanci propri per realizzare, mantenere e gestire dei servizi collettivi (ambito stradale, insegnamento superiore, ospedali, infrastrutture industriali, ecc.). Invece queste nuove regioni non avrebbero disposto di loro propri servizi e di funzionari esecutivi analogamente ai consigli dipartimentali dell'epoca. Se il fallimento del referendum è inseparabile dal suo carattere plebiscitario visto che gli elettori si pronunciarono più sull'autore che sulla domanda posta, ricordiamo la forte resistenza che gli eletti locali hanno posto all'idea di far sedere insieme, nelle future assemblee, politici eletti (deputati e consiglieri "territoriali" designati dalle collettività comunali e dipartimentali) e consiglieri provenienti dalle categorie socio-professionali (designati dalle organizzazioni datoriali e sindacali).

Il nuovo presidente della Repubblica, Georges Pompidou (1969-1974), ebbe la preoccupazione di resistere alle tendenze centrifughe evitando alla Francia un destino all'italiana (Grémion 1981). Egli si oppose al suo primo ministro Jacques Chaban-Delmas (1969-1972), fautore della creazione di un polo regionale che potesse sostituire, a lungo termine, il livello dipartimentale. Pompidou si assunse le sole riforme che gli eletti locali erano pronti ad accettare, garantendosi il sostegno di quelli che erano ostili alla posizione riformatrice del primo ministro (Bezès 2009). Fu trovato un compromesso con la legge del 5 luglio 1972 che disponeva la creazione di «enti pubblici regionali» (EPR). Ovviamente un potere deliberativo ritornava agli eletti e si dispiegava attraverso i consigli regionali, cioè organi decentralizzati dotati di personalità giuridica. Le sue decisioni, prese da un'assemblea di eletti, erano

---

<sup>7</sup> Le regioni continuano così ad apparire come spazi di programmazione e contrattualizzazione tra consigli regionali (a cui si associano le collettività infra-regionali), Stato francese e Unione Europea (programmi operativi).

rese esecutive da queste stesse. Per il resto, tutte le indicazioni concordavano a fare di questo ente una istituzione dominata. Qualificati alternativamente con l'epiteto di «pseudo-regioni» o «quasi-regioni» (Le Galès 2006: 306-310), questi EPR non si vedevano riconoscere alcuna fiscalità propria né competenza specifica (anche se alcune politiche pubbliche saranno iniziate nonostante l'opposizione dei rappresentanti dello Stato). Le loro decisioni sono implementate dai servizi statali. Inoltre i consiglieri regionali non erano direttamente eletti, ma lo divenivano a titolo di altri mandati elettivi cumulati in altre elezioni: per metà dei parlamentari della regione (deputati e senatori) e per metà dei membri designati dai consigli dipartimentali e comunali di più di 30.000 abitanti o dai consigli delle comunità urbane (una istituzione di cooperazione intercomunale).

La morte del presidente Pompidou ebbe ragione del progetto, affidato nell'aprile del 1973 al ministro Alain Peyrefitte per studiare una riforma decentralizzatrice d'insieme. Il suo successore Valéry Giscard d'Estaing (1974-1981), che aveva contribuito personalmente all'insuccesso del referendum del 1969, non auspicava che la Regione si dotasse di un'amministrazione propria né che gestisse autonomamente le proprie politiche pubbliche. Infine è nel quadro dell'alternanza politica di sinistra del 1981 – con l'elezione alla presidenza del socialista François Mitterrand – che la legge del 2 marzo 1982 creò i consigli regionali. Questa legge-locomotiva creò quello che in seguito verrà definito l'Atto I della decentralizzazione. Essa rifonda i poteri locali. Oltre ai nuovi consigli regionali, che attendevano le prime elezioni regionali del 1986 per diventare effettivi, veniva soppressa la tutela dello Stato sulle collettività (sostituita da un limitato controllo di legalità). I consigli dipartimentali invece conobbero una seconda vita: il fatto che il loro presidente divenisse capo dell'esecutivo dipartimentale (in sostituzione del prefetto) significava che la collettività andava ormai a dotarsi di servizi e funzionari propri senza dover più dipendere dallo Stato. Quest'ultimo elemento è significativo nel momento in cui la creazione dei consigli regionali era lungi dal provocare l'indebolimento – e *a fortiori* la scomparsa – dei consigli dipartimentali, quando molti promotori della Regione avevano in passato auspicato di ripensare il sistema di governo locale e di sopprimere il livello dipartimentale. Ci fu all'inizio degli anni Ottanta una «non scelta» (Grémion 1983) tra dipartimento e regione. Non solo i due livelli di collettività coesistevano, ma il consiglio dipartimentale rientrava anche come «l'elemento cardine della decentralizzazione» secondo le parole di André Laignel, presidente del consiglio dipartimentale dell'Indre, deputato e responsabile nazionale della decentralizzazione del partito socialista<sup>8</sup>. La difesa della collettività dipartimentale, permessa dai gruppi di interesse (ruolo dell'Associazione dei Dipartimenti di Francia), il cumulo dei mandati per i parlamentari (col Senato a fare le veci di postazione avanzata dei dipartimenti) come i sostegni all'apice dello Stato (François Mitterrand era per esempio a favore dei dipartimenti), ha rappresentato e sempre rappresenta un dato essenziale per capire il modo in cui il potere regionale si vedeva circoscritto.

Ciò non toglie che creando una collettività regionale a pieno titolo, il legislatore ponesse termine a una lunga parentesi storica. Come le municipalità e i consigli dipartimentali, i nuovi consigli regionali beneficiavano nello stesso tempo di competenze materiali esclusive

---

<sup>8</sup> Laignel André, « Le pivot du département », *Le Monde*, 29-VII-1981.

e specificamente attribuite (sviluppo economico, costruzione di licei pubblici, ecc.) e di una clausola generale di competenza. Quest'ultima, in Europa spesso riservata ai soli Comuni, gli permetteva di agire al di là delle competenze attribuite dal legislatore, impadronendosi di tutto ciò che è di interesse locale e non è vietato o espressamente attribuito ad un altro livello. Il presidente del consiglio regionale è immediatamente designato capo dell'esecutivo. Anche i nuovi consigli regionali beneficiavano di ciò che i consigli dipartimentali<sup>9</sup> andavano appena ottenendo malgrado esistessero da tempo: disporre di propri servizi e funzionari per rendere esecutive le decisioni regionali senza dipendere dai servizi dello Stato. Dopo essere stata per lungo tempo un'assente di rilievo riguardo ad altri paesi europei (Casella 2005), la regione diventava così pienamente politica.

Vent'anni più tardi, l'Atto II della decentralizzazione (2003-2004) non si è mostrato così favorevole nei confronti dei consigli regionali come aveva lasciato intendere il primo ministro Jean-Pierre Raffarin (lui stesso ex presidente del consiglio regionale del Poitou-Charentes). La riforma è stata modificata in un senso più favorevole ai consigli dipartimentali, al punto che essi sembravano uscirne come i primi beneficiari dei trasferimenti di competenze e di compensazioni finanziarie<sup>10</sup>. Tuttavia, la Regione eredita delle competenze nuove (autorità organizzativa del trasporto ferroviario regionale, gestione degli impiegati tecnici dei licei pubblici).

Dal mandato presidenziale di Nicolas Sarkozy (2007-2012) a quello di François Hollande (2012-2017), la politica decentralizzatrice ha ceduto il passo ad una riforma territoriale. Lo scivolamento semantico traduce un cambiamento d'obiettivo: non si tratta tanto di continuare a trasferire nuove responsabilità dallo Stato verso la Periferia, quanto di razionalizzare il "millefoglie territoriale" francese giudicato troppo complesso, inadatto e costoso. Una delle idee forza consiste nel

ridisegnare il paesaggio istituzionale locale, sostituendo alla coppia fondatrice della Repubblica comune/dipartimento un binomio giudicato più adatto alle realtà contemporanee: un livello regionale allargato centrato sulle relazioni intercomunali, con una declinazione particolare per le grandi città attorno alle metropoli. (Béhar 2015: 37).

Nel corso di questi due mandati presidenziali, le diverse leggi costitutive della riforma territoriale comportano relativamente poche misure decentralizzatrici, a rilevante eccezione dei fondi europei di pertinenza regionale<sup>11</sup>: i consigli regionali diventano autorità di gestione del FESR in luogo e al posto dello Stato. In compenso, essi ereditano vecchie competenze dipartimentali (porti, trasporti interurbani), anche se i finanziamenti appaiono molto indietro rispetto a quelli inizialmente previsti dal governo di Manuel Valls (2014-2016) in mancanza di un sufficiente consenso parlamentare: le scuole medie e la viabilità, due competen-

---

<sup>9</sup> Riprendiamo qui l'attuale terminologia di "consigli dipartimentali" che ha sostituito dal 2015 quella di "consigli generali".

<sup>10</sup> Questa realtà deve comunque essere sfumata, nel senso che i consigli dipartimentali andavano ad ereditare delle competenze pesanti, in particolare nel campo delle politiche sociali sulle quali sono stranamente privati di autonomia decisionale.

<sup>11</sup> Decisione iscritta della legge MAPTAM [Modernizzazione dell'Azione Pubblica Territoriale e di Affermazione delle Metropoli, *N.d.T.*] del 27-I-2014 e definita da un decreto del 3-VI-2014.

ze ingenti, restano di ambito dipartimentale. Alla fine, la *leadership* regionale in materia di sviluppo economico ne esce rafforzata.

### L'edificazione del potere regionale in Francia allo specchio degli Stati regionalizzati: un'istituzionalizzazione tratteggiata

Esaminandole da una prospettiva comparata, il potere delle giovani Regioni francesi resta circoscritto. Studiare questo potere, che agisce del quadro di una Repubblica una e indivisibile, comparandolo alla minoranza degli Stati europei nei quali si sovrappongono federalizzazione e regionalizzazione (Germania, Austria, Belgio), presenta una pertinenza limitata. Gli spazi regionali in questi ultimi sono altrettanti Stati federali dotati di attribuzioni di potere incomparabili. È comunque possibile cogliere i limiti del potere regionale francese alla luce degli Stati che sono unitari da un punto di vista costituzionale, ma fortemente regionalizzati da un punto di vista politico ed istituzionale. In Italia e in Spagna<sup>12</sup> la regionalizzazione risponde a vicende propriamente nazionali, analogamente agli Stati federali, con il problema di erigere un modello centrifugo di potere, la volontà di riconoscere la diversità nazionale sul piano istituzionale e l'obiettivo di placare i conflitti interni.

### Un potere normativo residuale delle Regioni francesi

È comune opporre la capacità finanziaria delle collettività francesi – nel senso delle spese locali – alla potenza normativa dello Stato. Ebbene, una decentralizzazione senza trasferimento di potere normativo non è una forma mascherata di deconcentrazione (Caillosse 2013)? Se la concentrazione di un tale potere tra le mani dello Stato francese rappresenta un serio limite all'esercizio dei poteri locali in generale, la questione si rivela particolarmente più forte per le Regioni. Al contrario di certi Stati dove le Regioni si vedono riconoscere degli attributi che gli sono propri, la Francia conosce una forma di indifferenziazione. Non esiste un'autonomia regionale specifica in relazione ad un'autonomia locale inquadrata dal diritto e dalle autorità statali. È frequente opporre alla Francia gli esempi stranieri di Stati formalmente unitari e tuttavia “pluri-legislativi” come l'Italia (Stato regionalizzato)<sup>13</sup>, la

---

<sup>12</sup> Lasciamo da parte il caso particolare del Regno Unito che occupa una posizione specifica e complessa di regionalizzazione asimmetrica (Cole 2015): l'Inghilterra non possiede in suo seno alcuna suddivisione regionale sul piano istituzionale, mentre una politica cosiddetta di “devoluzione” (1997) ha concesso un'autonomia forte e inedita alle tre “regioni” periferiche (Scozia, Galles, Irlanda del Nord) con istituzioni nuovamente elette e dotate di mezzi politici, amministrativi e finanziari, un potere decisionale in materia economica, sociale e di politica culturale. Il progetto di *devolution* destinato ad allargarsi all'Inghilterra è stato insabbiato in seguito al ritorno dei Conservatori (*Tories*) al governo (2011).

<sup>13</sup> In Italia l'art. 117 della Costituzione disciplina la questione come segue: «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

Spagna (Stato autonomico)<sup>14</sup> o il Regno Unito (Stato unitario ma plurinazionale)<sup>15</sup>. Nel caso italiano esiste in un certo senso un principio di sussidiarietà. Tranne l'ambito legislativo riservato allo Stato (politica estera, funzioni pubbliche interne, definizione dei livelli minimi e uniformi in materia di diritti civili e sociali e così via), il potere legislativo spetta alle Regioni (Elie 2002). Ma esiste d'altronde una legislazione concorrente in certe materie, introdotta dalla riforma costituzionale del 2001, che il governo di Matteo Renzi ha tentato di cancellare senza successo (fallimento del referendum del 4 dicembre 2016): lo Stato fissa dei principi di carattere generale e le Regioni regolano i dettagli. Nel caso spagnolo è stato ugualmente sostenuto che le comunità autonome beneficiano di prerogative legislative più estese dei *Länder* tedeschi in tutta una serie di ambiti (Fialaire 2005). Ricordiamo comunque che le Regioni italiane non emanano che delle «regole legislative» e che le comunità autonome spagnole prendono delle «disposizioni normative». Ci sarebbero così degli «atti legislativi» distinti dalle leggi (Gohin 2003).

Nella Francia metropolitana le Regioni non dispongono di un qualche «potere legislativo di prossimità» superiore alle altre collettività territoriali (Maillard Desgrées du Loû 2002). La legge è emanata dal detentore del potere legislativo in seno allo Stato nelle condizioni previste dalla Costituzione, cioè dal Parlamento (art. 34 della Costituzione). La delega del potere legislativo è permessa solo eccezionalmente dalla Costituzione: decisioni prese dal presidente della Repubblica in circostanze eccezionali (art. 16) assimilate a vere e proprie leggi<sup>16</sup>; delega temporanea e circoscritta del potere legislativo al governo (ordinanze prese sulla base dell'art. 38); ricorso al referendum legislativo (art. 11). La delega del potere legislativo a favore delle collettività territoriali è in compenso rigettata ed è ricorrente il rifiuto del Consiglio Costituzionale di attribuire competenze d'ordine legislativo alle collettività territoriali. Nella decisione del 17 gennaio 2002 sullo Statuto della Corsica, il giudice costituzionale aveva considerato che «a parte casi previsti dalla Costituzione, non spetta che al Parlamento prendere misure rilevanti nell'ambito della legge [...] di cui il legislatore non saprebbe delegare la competenza in un caso non previsto dalla Costituzione». Considerare l'ipotesi del suo esercizio per mezzo delle collettività territoriali porterebbe quindi ad una forma di antinomia dal momento che essi possono avere soltanto una volontà o un oggetto particolari, cioè un'azione detta «particolare» (Gohin 2003).

Il carattere unitario dello Stato francese suppone che il potere legislativo non sia diviso, anche se esistono eccezioni alla regola. Bisogna così uscire dal territorio metropolitano per vedere collettività «autonomizzate» beneficiare di deroghe al principio d'unità della legge. Così, i vecchi Territori d'Oltremare conoscono il «vecchio principio coloniale» di specialità secondo cui l'applicabilità dei testi legislativi, più conosciuti dalla dottrina col vocabolo «leggi di sovranità», è subordinata all'adozione di un'espressa disposizione di estensione. *A contrario*, questo principio implicava per questi territori il riconoscimento di com-

<sup>14</sup> L'art. 150 della Costituzione autorizza lo Stato spagnolo ad attribuire all'insieme delle Comunità Autonome, o a certe di queste, la possibilità di emanare, per la loro sola giurisdizione, norme legislative nel rispetto di principi fissati per via legislativa dallo Stato.

<sup>15</sup> I parlamenti galles e scozzese dispongono di vero e proprio potere legislativo per esercitare le loro numerose competenze, così come di un pieno potere di rendere esecutive le leggi nel caso del Galles.

<sup>16</sup> Sentenza del Consiglio di Stato del 2-III-1962, Rubin de Servens *et alii*.

petenze nell'ambito legislativo per regolare tutti i casi nei quali nessuna menzione permette di applicare una legge nazionale al suo territorio (Brosset 2004). Alla fine degli anni Novanta, sono apparse le leggi di paese<sup>17</sup> in Nuova Caledonia, che consacravano una condivisione del potere legislativo tra le autorità nazionali e le autorità neocaledoniane riconoscendo al Congresso della Nuova Caledonia la qualità di «legislatore territoriale» in una dozzina di ambiti. Queste fanno oggetto di un controllo esercitato dal Consiglio Costituzionale, laddove le leggi di paese nella Polinesia Francese – introdotte dalla legge costituzionale del marzo 2003 – sono state qualificate dal Consiglio Costituzionale come atti amministrativi (e a questo titolo sono sottoposte al controllo di legittimità del Consiglio di Stato). Ricordiamo infine che la revisione costituzionale del 2003 autorizza le nuove Collettività d'Oltremare (COM) a fissare regole applicabili sul loro territorio in un limitato numero di materie appartenenti anche all'ambito della legge (Aubin – Roche 2006). In definitiva, solo la situazione d'oltremare di alcuni territori francesi giustifica certe modifiche al principio di unità e di indivisibilità della legge.

L'Istituto della Decentralizzazione, *think tank* che intraprende azioni di formazione e pubblicazione (in particolare con la rivista *Pouvoirs locaux*) ha tentato di aprire questo dibattito. In seguito ad una conferenza stampa organizzata sul tema «Che farebbero le Regioni se disponessero dell'attribuzione di un potere legislativo?» (1 aprile 2009), in presenza del Presidente (Adrien Zeller) e del Vicepresidente (Jean-Pierre Balligand), fu istituito un gruppo di studi e le sue attività si conclusero con la redazione di un rapporto affidato alla giurista Jacqueline Montain-Domenach. Rapporto concepito come un appello per dotare le Regioni francesi di attribuzioni di una vera e propria autorità pubblica, tra cui il riconoscimento del potere normativo (Domenach 2010), si trattava qui di immaginare l'attribuzione di un potere normativo disciplinato dalla legge e suscettibile di promuovere una gestione differenziale in certi ambiti (sviluppo economico, formazione professionale). Ma questa iniziativa resterà un buco nell'acqua. Anche l'Associazione delle Regioni di Francia (ARF) appariva indietro su tale tema. L'ipotesi di un potere legislativo regionale è paragonata ad una costruzione intellettuale minoritaria, laddove il consolidarsi di un potere regolatorio regionale è potuto diventare oggetto di rivendicazioni. È nell'«esercizio di un potere regolatorio locale di applicazione della legge che risiedono le principali potenzialità di territorializzazione del potere normativo» (Zarca 2015: 68).

I progressi permessi dalla legge NOTRe del 7 agosto 2015 furono evidentemente piuttosto modesti. Il testo offre la possibilità specificamente ai consigli regionali di proporre delle modifiche o degli adattamenti alle leggi e ai regolamenti che li riguardano, sia in vigore che in corso di elaborazione. Il che rappresenta un'estensione del modello corso di associazione delle collettività locali al processo normativo. Ma questo “nuovo potere” riconosciuto alle Regioni sembra in definitiva abbastanza vicino alla pratica che consiste, per le associazioni degli eletti locali, nel formulare le loro proposte e controprogetti, o nell'introdurre degli emendamenti. D'altro canto la legge ha soppresso l'emendamento inizialmente votato

---

<sup>17</sup> Con l'espressione francese «*lois de pays*»», in relazione alla Nuova Caledonia, ci si riferisce ad atti aventi forza di legge deliberati dal Congresso della Nuova Caledonia, in seguito ai famosi “accordi di Nouméa” del maggio 1998 tra la Francia e la Nuova Caledonia [N.d.T.].

dai deputati e depositato da Alain Rousset, deputato socialista e presidente dell'Associazione delle Regioni di Francia: l'emendamento prevedeva un meccanismo di accettazione implicita per le sole norme di regolamentazione. Ogni silenzio dello Stato, oltre i dodici mesi, sarebbe valso come assenso. Alla fine, occorre sempre il consenso dello Stato perché un consiglio regionale possa derogare al regolamento e «il solo modo, per un primo ministro, di affidare realmente, con la Costituzione vigente, un potere normativo alle Regioni è di scriverne il meno possibile quando si emanano dei decreti. È un lavoro di lungo respiro, di vigilanza permanente, di *lobbying*, stavolta per le Regioni di Francia»<sup>18</sup>.

Nel 2021, nel quadro del progetto di legge relativo alla differenziazione, alla decentrazione, e alla deconcentrazione, recante diverse misure di semplificazione dell'azione pubblica locale (detto "4D") è emerso il tema dell'estensione del potere normativo locale per l'insieme indifferenziato delle collettività territoriali, che dispongono di capacità accresciute di adattamento nei loro rispettivi ambiti di competenza.

### Una capacità finanziaria circoscritta e subordinata

Le Regioni francesi non godono realmente della competenza nelle loro attribuzioni nel senso che decidono e mettono in opera delle politiche all'interno di un quadro giuridico delimitato dallo Stato. Come apprezzarne la loro capacità di intervento finanziario? A livello della storia francese, la comparazione diacronica comincia svelando un'impressionante crescita dei bilanci regionali. Si sono infatti praticamente triplicati nel periodo 1993-2010, passando dai 9,36 miliardi di Euro a circa 28,5 miliardi nel 2010. Tale forte crescita percentuale non è sufficiente pertanto a stabilire degli importanti bilanci regionali, tanto il loro punto di partenza era basso. Nel 2013 l'insieme dei bilanci regionali arrivava a 28 miliardi di euro (ovvero il 12,3% del bilancio totale delle collettività locali, contro il 31% per i dipartimenti e il 56,7% per i comuni e le inter-comunalità).

La modestia emerge ancor più dalla comparazione europea. Dallo studio pubblicato nel settembre 2015 dall'agenzia *Standard & Poor's*, emergeva che il bilancio del consiglio regionale dell'Île-de-France (la regione di Parigi), primo bilancio regionale francese, si classificava solo al 45° posto europeo. Nel 2014, il totale dei bilanci delle Regioni francesi si attestava a 25,5 miliardi di Euro (tra i quali 4,4 per il consiglio regionale d'Île-de-France), contro i 23,3 miliardi per la sola Catalogna e 23,1 miliardi per la sola Lombardia. Senza contare i bilanci regionali ancora più considerevoli negli Stati federali (49,9 miliardi per il *Land* della Baviera). Se le fusioni regionali francesi del 2015 conseguenti alla legge del 16 gennaio 2015 – riducendo il numero di regioni metropolitane da 22 a 13 – hanno meccanicamente aumentato il bilancio regionale medio, la spesa regionale per abitante resta d'altro canto invariata. Alain Rousset, allora presidente dell'ARF, ebbe l'occasione di denunciare la falsità del problema, ricordando che la comunità autonoma spagnola di Navarra, tre volte meno popolata della regione di Aquitania che egli presiedeva, disponeva di un bilancio sei volte inferiore al suo. La magra consolazione viene dal fatto che una parte consistente dei bilanci re-

<sup>18</sup> Intervista con Jonathan Morice, ex consigliere del Gabinetto Lebranchu (2013-2016), 13-III-2017.

gionali è consacrata a spese di investimento per le quali esiste un'autonomia decisionale relativamente forte.

Al di là della modestia delle spese regionali francesi si pone la questione essenziale della autonomia finanziaria, visto che l'ipotesi di un'autentica autonomia fiscale consentita alle collettività territoriali doveva essere scartata, seguendo la giurisprudenza del Consiglio Costituzionale<sup>19</sup>: nessuna disposizione costituzionale riconosce alle collettività territoriali francesi la capacità di decidere da sole di creare una nuova imposta. In mancanza, esse possono modulare la base imponibile e il tasso di un certo numero di imposte. È intorno all'autonomia finanziaria che il dibattito si è sempre più organizzato, con la questione di sapere fin dove le collettività territoriali siano padrone delle loro entrate. Patrick Le Galès (2006) ha messo in evidenza una situazione francese vantaggiosa se comparata ai casi degli Stati unitari e britannico, caratterizzati da una «decentralizzazione della penuria» e da una strategia di riduzione delle spese pubbliche. Qui i poteri delegati non sono accompagnati da un trasferimento comparabile in termini di mezzi e prerogative fiscali, quando la decentrazione delle responsabilità in Francia è congiunta ad un aumento dei loro mezzi sotto forma di entrate fiscali o di contributi finanziari dello Stato (generalmente entrambi). È d'obbligo tuttavia constatare che l'autonomia finanziaria delle Regioni francesi è limitata.

Fino alla revisione costituzionale della primavera del 2003, la giurisprudenza del Consiglio Costituzionale concludeva che la valutazione del danno arrecato alle risorse globali della collettività fosse soggettiva, effettuata caso per caso. Tuttavia un rapporto della Commissione Finanze del Senato (14 maggio 2003) doveva indicare una diminuzione delle entrate fiscali (eccetto compensazioni) nelle entrate totali tra il 1997 e il 2002 (dal 49,3% al 42,5% nel 2001 per le Regioni). In seguito alla revisione costituzionale della primavera 2003, la Costituzione esplicita ormai che le risorse proprie delle collettività territoriali devono rappresentare «una parte determinante dell'insieme delle loro risorse». Precisando la materia costituzionale, la legge organica del 29 luglio 2004 adottava una definizione estensiva delle «risorse proprie», comprendenti le imposte di cui la legge «determina per ogni collettività, il tasso o una parte locale della base imponibile» (questa ingloba quindi le entrate fiscali sulle quali le collettività non hanno alcuno strumento proprio di modulazione). Quanto al senso dell'espressione «una parte determinante», fu precisato e confermato dal giudice costituzionale<sup>20</sup> come segue: i coefficienti rilevati nel 2003 per ogni categoria di collettività territoriali (l'insieme comunale, il dipartimento, la regione) sono delle soglie minime al di sotto delle quali sarà impossibile scendere.

I coefficienti del 2003 rivelavano un'autonomia finanziaria delle Regioni (il 41,7%) incomparabilmente più debole di quella dell'insieme comunale (comuni e inter-comunalità) (il 60,8%) e dei consigli dipartimentali (il 58,6%). I dati del 2011 indicavano un apparente incremento dell'autonomia finanziaria delle Regioni con risorse proprie passate dal 41,7% (2003) al 54,3% (2011). Ma oltre al fatto che l'autonomia restasse sempre al di sotto di quella osservata per l'insieme comunale (il 64,9%) e per i consigli dipartimentali (il 67,4%), tale cifra appariva sempre più come un'illusione. Mentre il modello dominante dal 2004 risiede-

---

<sup>19</sup> Decisione n. 2009-599 DC del 29-XII-2009.

<sup>20</sup> Decisione n. 2004-500 del 29-VII-2004.

va in una suddivisione dell'imposta nazionale di cui lo Stato fissa il tasso e definisce largamente la base imponibile, la legge finanziaria per il 2010 ha avuto come effetto il riservare al solo insieme comunale il potere di modulare il tasso e la base imponibile delle imposte locali. Benché i consigli dipartimentali fossero privati di ogni margine decisionale sulla tassa di proprietà e su quella sugli immobili non edificati, essi conservano il potere di votare il tasso dell'imposta fondiaria sulle proprietà costruite. Le Regioni furono le grandi perdenti. Già private dalla tassa di proprietà dal 2001, esse sono ormai sprossessate del potere di modulazione del tasso delle due imposte fondiarie. Il loro ultimo potere di modulazione si limita a qualche euro sui libretti di circolazione (la tassa di circolazione) e a qualche centesimo di euro sul prezzo del litro di benzina. Le decisioni adottate in seguito sotto il mandato del presidente Hollande hanno certamente contribuito a stimolare le entrate fiscali regionali<sup>21</sup> non concedendo alcun potere supplementare di modulazione.

Questa debole autonomia finanziaria regionale non è tuttavia unica. Anche in uno Stato regionalizzato come l'Italia, l'assenza di un autentico potere fiscale riconosciuto alle regioni, in nome di una «armonizzazione dei bilanci pubblici» e di un «coordinamento delle finanze pubbliche e del sistema fiscale», delinea i limiti della regionalizzazione. L'Italia conosce, come la Francia, delle finanze «derivate» a favore delle regioni, si tratti di risorse che provengono dal concorso dello Stato, di imposte statali di cui gli è attribuita una parte, o di imposte regionali strettamente organizzate dalla legislazione italiana (Falsitta 2003). Una regionalizzazione fiscale più spinta solleverebbe la questione del federalismo.

### La timida bozza di un'ascendenza regionale?

In alcuni Paesi – federati o unitari – le Regioni svolgono nei confronti degli enti decentrati, e con riserva di garanzie costituzionali, il ruolo che lo Stato centrale esercita nei confronti di questi stessi enti negli Stati unitari (ovvero, fissare lo statuto dell'ente decentrato e inquadrare l'azione degli enti locali di rango inferiore). In Francia si impone in modo intangibile un principio di non gerarchia delle collettività territoriali tra loro medesime, in nome di un'eguaglianza e di un'autonomia reciproca. È ciò che esprime e garantisce l'interdizione costituzionale di una tutela esercitata da una collettività su un'altra, principio «dettato dalla protezione del principio di eguaglianza tra le collettività territoriali» (Gorge 2011: 207). La paura di una tutela delle collettività vicine e/o del livello superiore prolunga così la paura di una tutela dello Stato sulle collettività (Le Chatelier 2014).

Le collettività francesi sono così trattate in maniera uguale laddove la gerarchia, costitutiva degli Stati federali, è egualmente all'opera in seno agli Stati unitari regionalizzati. L'art. 137 della Costituzione spagnola (all'interno del Titolo VIII: «Dell'organizzazione territoriale dello Stato») mette *a priori* le entità locali sullo stesso piano: «Lo Stato organizza il suo territorio tra i comuni, le province, e le comunità autonome che si costituiscono. Tutte queste entità godono di autonomia per gestire i loro propri interessi». Ma la differenziazio-

---

<sup>21</sup> Una parte crescente dei contributi sul valore aggiunto delle imprese (imposta economica) e una frazione dell'IVA sono concesse ai consigli regionali.

ne interviene tra le vere e proprie collettività locali che sono comuni e province, e dei poteri locali di statuto regionale. Il Capitolo II del Titolo VIII viene in effetti consacrato a «Dell'amministrazione locale» (artt. 140-142), mentre il Capitolo III è intitolato «Delle comunità autonome» (art. 143 e ss.). Accordando alle comunità uno statuto di autonomia, concedendo loro dei poteri legislativi e dandogli un relativo potere di tutela sulle collettività locali e la loro organizzazione, la Spagna conosce una forma di federalizzazione strisciante. Se il caso italiano risalta in maniera meno esplicita è perché le Regioni dispongono anche lì di un vero e proprio potere di tutela sulle municipalità.

In Francia, l'assenza di gerarchizzazione fu deplorata dal deputato Michel Piron (UDI, centrodestra) in occasione dell'elaborazione della futura legge del 16 dicembre 2010, reagendo ad un emendamento depositato dal deputato socialista Bernard Roman:

Infatti, voi non scegliete di assumere ciò che potrebbe essere un sistema totalmente decentralizzato. Oggi, le nostre collettività territoriali si abbandonano ad una concorrenza inevitabile in un panorama che non è gerarchizzato. In effetti, in nome del principio di non-tutela di una collettività su un'altra, queste ultime non sono gerarchizzate tra loro, che è ciò che ci differenzia da tutti gli altri Paesi che ci circondano, nei quali tutte le riforme di decentralizzazione, senza eccezione, giungono ad una gerarchizzazione tra le collettività. Dappertutto le Regioni detengono un vero e proprio potere di organizzazione infraregionale.<sup>22</sup>

Senza mai mettere in causa questo principio quasi imprescrittibile di non gerarchizzazione – visto che il contrario presupporrebbe una revisione costituzionale –, il legislatore ha tuttavia immaginato una disposizione suscettibile di allentare modestamente questa serratura: il rinnovo dei modelli regionali. Diventata un marchio di fabbrica dei consigli regionali francesi, l'elaborazione di modelli era ritenuta in grado di permettere l'articolazione tra la visione regionale e le strategie definite ai diversi livelli infraregionali su una base puramente volontaria. Ma come assicurare un coordinamento efficace delle azioni se gli strumenti dedicati a tali effetti sono privati di ogni imperativo?<sup>23</sup> I vecchi modelli sono stati finalmente rinnovati dalla legge NOTRe del 7 agosto 2015 mediante due nuovi modelli:

1. Un nuovo «modello regionale di sviluppo economico di innovazione e di internazionalizzazione» (SRDEII), finalizzato alla complementarità delle azioni guidate dal consiglio regionale con quelle guidate da altre collettività territoriali e associazioni in materia di aiuti alle imprese, di sostegno all'internazionalizzazione e di aiuti all'investimento immobiliare e all'innovazione delle imprese da una parte, e in materia di attrattiva del territorio regionale e di sviluppo dell'economia solidale dall'altra parte.
2. Un nuovo «modello regionale di pianificazione territoriale, di sviluppo sostenibile e di eguaglianza dei territori» (SRADDET)<sup>24</sup> le cui modalità di elaborazione sono pre-

---

<sup>22</sup> Estratto del resoconto integrale della dodicesima seduta di lunedì 31-V-2010, Assemblea Nazionale, XIII Legislatura, Sessione ordinaria 2009-10.

<sup>23</sup> Rapporto di Alain Lambert, *Les relations entre l'Etat et les collectivités locales*, Paris, La Documentation française, 2007.

<sup>24</sup> Lo SRADDET fonde i diversi schemi preesistenti di coerenza ambientale, energia eolica, infrastrutture e trasporti, di intermodalità, prevenzioni e gestione dei rifiuti, e così via.

viste dalla delibera del consiglio regionale al termine di un dibattito in seno alla *Conferenza territoriale dell'azione pubblica* (CTAP). Questa conferenza, voluta dalla Ministra Marylise Lebranchu e iscritta nella legge MAPTAM del 27 gennaio 2014, illustra sotto una nuova luce formalmente istituzionalizzata, l'idea di governo regionale (si veda l'introduzione). Si tratta di un palcoscenico istituzionale presieduto di diritto dal presidente del consiglio regionale e sovradimensionati dai capi di esecutivo – o loro rappresentanti – delle grandi collettività o EPCI della regione (con più di 30.000 abitanti), così come dai rappresentanti per strati<sup>25</sup>.

L'innovazione più visibile qui è consistita nel dotare questi modelli di un'inedita efficacia. Così, i documenti urbanistici locali, i piani territoriali per il clima e l'energia, i piani della mobilità urbana, e le carte dei parchi naturali regionali «tengono conto» degli obiettivi e sono «compatibili» con le regole generali dello SRADDET. Analogamente, le strategie economiche delle inter-comunalità devono considerare ed essere compatibili con le SRDEII. L'ARF si è occupata dell'elaborazione della legge NOTRe per promuovere questa nuova opponibilità, permessa dal fatto che il modello regionale e, eventualmente, il documento di orientamento strategico sono approvati con decreto del prefetto di regione<sup>26</sup> che ha l'incarico di vigilare sulla conformità della procedura di elaborazione e sulla preservazione degli interessi nazionali. Il che è soprattutto un paravento giustificativo, come lascia intendere il parere – riservato – del Consiglio di Stato sul disegno di legge: la firma del prefetto non fa affatto perdere al modello il suo statuto di atto della regione.

Se la prescrizione regolamentare di un modello regionale esisteva già in certi ambiti precisi che intraprendevano una gestione congiunta con lo Stato, la novità consiste nell'estendere a dei modelli che si accontentano di raccogliere un semplice consenso dello Stato senza essere copilotati<sup>27</sup>. Ancora, occorre che la “benedizione” richiesta dallo Stato non si trasformasse in un controllo di opportunità (nel merito) ma si limitasse a controllare il rispetto formale delle norme e delle procedure secondo il direttore dell'ARF<sup>28</sup>. La prescrizione considerata illustra il crinale esistente tra il problema di dare forza ai modelli regionali e la necessità di venire a patti con l'interdizione costituzionale di una tutela. Ciò spiega la rinuncia al progetto governativo iniziale di obbligare le collettività infraregionali e le loro istituzioni ad agire «in conformità» col suddetto modello. Considerando il rischio di incostituzionalità del testo – il principio di non tutela -, il governo ha dunque abbassato di un gra-

---

<sup>25</sup>In ogni dipartimento della regione, una persona è eletta per rappresentare gli EPCI con meno di 30.000 abitanti, un'altra per i comuni tra i 3.500 e i 30.000 abitanti e un'ultima per i comuni con meno di 3.500 abitanti. In seguito all'ingrandimento delle inter-comunalità, e al superamento della soglia dei 30.000 abitanti, un maggior numero di EPCI ha potuto disporre di un proprio seggio in seno alla Conferenza.

<sup>26</sup> In caso di rifiuto di approvazione, i Consigli Regionali dispongono di una scadenza di tre mesi, ad iniziare dalla notifica, per considerare le modifiche richieste.

<sup>27</sup> Intervista con Jonathan Morice, ex consigliere tecnico alle «collettività territoriali» nel Gabinetto Lebranchu (2013-2016), Vicedirettore della Pianificazione e della Parità alla Regione Bretagna, 13-III-2017.

<sup>28</sup> Intervista con Gilles Mergy, direttore generale dell'ARF dal 2012, 2-VI-2016.

do la prescrizione, sostituendo la «conformità» con la «compatibilità», nozione in realtà già ammessa dal Consiglio Costituzionale<sup>29</sup>.

Se il legislatore ha saputo trovare il buon livello di prescrizione degli schemi, secondo il delegato generale dell'ARF, conferendogli un'effettiva portata senza sconfinare in maniera eccessiva sulle libertà locali<sup>30</sup>, l'Associazione delle Comunità di Francia (AdCF), ovvero la rappresentanza istituzionale e nazionale delle intercomunalità, ha rivendicato che queste ultime fossero strettamente associate – e non semplicemente consultate – all'elaborazione dei modelli e che i suddetti modelli non entrassero in infiniti dettagli suscettibili di ostacolare l'autonomia delle istituzioni intercomunali<sup>31</sup>. Questi timori esprimono una diffidenza più generale in Franciadi fronte a tutto ciò che parteciperebbe a delineare un nuovo – e in questa fase improbabile – giacobinismo regionale.

### Conclusioni

Alla lenta erosione, all'adattamento ma anche alla resistenza dell'antico sistema «comuni/dipartimenti/Senato», risponderrebbe l'ascesa parallela dei governi metropolitani e regionali, scriveva Patrick Le Galès (2006). Mentre queste due istituzioni “vincitrici” sono anche concorrenti sotto molti aspetti, l'affermazione del potere metropolitano ci sembra più manifesta. Nonostante i vantaggi in termini di responsabilità e di bilanci, gli strumenti giuridici e finanziari di cui dispongono le Regioni francesi restano sempre estremamente modesti. Specializzate in certi ambiti di competenze, queste dispongono solo marginalmente di vere e proprie attribuzioni specifiche e di una capacità di organizzazione delle istituzioni infraregionali. In definitiva, la decentralizzazione francese non riconosce tanto vocazioni di natura diversa ai ranghi di enti territoriali, quanto organizza una specializzazione funzionale di ciascuno di essi basata sull'attribuzione di competenze.

La relativa debolezza del potere regionale francese non è stata in alcun modo trasformata dalla politica di fusioni regionali voluta dal presidente François Hollande (2012-2017). Il processo di riforma propriamente detto presenta un carattere irregolare, con una successione di documenti elaborati in modo sotterraneo, tenuto conto del relativo fallimento delle discussioni con le associazioni nazionali degli eletti, ciascuna delle quali difende in modo reattivo posizioni particolaristiche (Aubelle 2014). La suddivisione stessa appare un po' artificiale, concepita senza criterio obiettivo, né riflessione generale (Brennetot – de Ruffray 2015). Per di più, il postulato presidenziale di partenza di un effetto-sfrondata convince poco: «Esse saranno così di dimensioni europee e capaci di costruire delle strategie territo-

---

<sup>29</sup> Il giudice costituzionale aveva considerato che il semplice obbligo di compatibilità dei documenti urbanistici con lo schema di coerenza territoriale non pregiudicasse la libera amministrazione delle collettività interessate (Decisione n. 2000-436 DC del 7-XII-2000).

<sup>30</sup> Intervista con Gilles Mergy, direttore generale dell'ARF dal 2012, 2-VI-2016.

<sup>31</sup> Intervista con Emmanuel Duru, Vicedirettore del Gabinetto di Estelle Grelier, Segretario di Stato alle collettività territoriali, 9-XII-2016.

riali»<sup>32</sup>. I guadagni statistici dei nuovi spazi regionali (superficie, popolazione, PB regionale) non sono accompagnati assolutamente da guadagni di tipo istituzionale. Martin Malvy, presidente socialista della Regione Midi-Pyrénées, evocava una forma di mistificazione molto stentata per dissimulare la ristrettezza delle responsabilità regionali. Non si dovrebbe confondere dimensione e potenza. Il rapporto senatoriale informativo di Jean-Pierre Raffarin e Krattinger (ottobre 2013)<sup>33</sup>, un appello per la costituzione di vaste regioni, aveva precedentemente ricordato che la nuova geografia regionale non bastava a se stessa:

[...] la comparazione delle regioni francesi con le loro omologhe europee dimostra che la potenza economica di una regione non è legata alla sua demografia o alla sua superficie ma poggia sulle competenze esercitate e i mezzi di cui essa dispone [...] Perciò, la ricerca di regioni più forti non passa unicamente da un raggruppamento di queste ultime. (ivi: 21-22)

Paradossalmente, la vastissima estensione dei nuovi spazi regionali non fa che esacerbare la ristrettezza dei mezzi della Regione per governarle.

#### Riferimenti bibliografici

- Alvés Correia F. (2015), «Le Portugal, une régionalisation sans régions administratives ?», *Revue française d'administration publique*, n° 156, pp. 959-972.
- Aubelle V. (2014), *Osons la décentralisation*, Berger-Levrault, Paris.
- Badie B. – Birnbaum P. (1982), *Sociologie de l'Etat*, Hachette, Paris.
- Béhar D. (2015), «Réforme territoriale : la fin d'un cycle ?», *L'Économie politique*, n° 68, pp. 36-46.
- Bezès P. (2009), *Réinventer l'État: Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, PUF, Paris.
- Brennetot A. – De Ruffray S. (2014), « Découper la France en régions », *Cybe.geo:European Journal of Geography*, <<http://journals.openedition.org/cybergeogeo/26376>>.
- Brosset E. (2004), «L'impossibilité pour les collectivités territoriales françaises d'exercer le pouvoir législatif à l'épreuve de la révision constitutionnelle sur l'organisation décentralisée de la République», *Revue française de droit constitutionnel*, n°60, pp. 695-739.
- Caillosse J. (2012), «Oui, encore la différenciation ! mais de quoi s'agit-il donc ?», *Pouvoirs locaux*, n°93, pp. 44-52.
- Cole A. (2015), «Le régionalisme au Royaume-Uni», in Némery J.-C. (ed.), *Quelle organisation pour les grandes régions en France et en Europe ?*, L'Harmattan, Paris, pp. 351-361.

---

<sup>32</sup> François Hollande, presidente della Repubblica, *Réformer les territoires pour réformer la France*, comunicato stampa del 2-VI-2014.

<sup>33</sup> Rapporto informativo *Des territoires responsables pour une République efficace*, n. 49 (2013-2014) di Yves Krattinger, fatto a nome della missione comune di informazione sul futuro dell'organizzazione decentralizzata della Repubblica, depositato l'8-X-2013.

- Denquin J.-M. (2003), «Gaullisme et décentralisation», in Boutin C. – Rouvillois F. (eds.), *Décentraliser en France. Idéologies, histoire et prospective*, Ed. François-Xavier de Guibert, Paris, pp. 237-247.
- Falsitta G. (2003), *Manuale di diritto tributario*, CEDAM, Padova.
- Faure A., (2006), «Action publique locale et consensus politique. Les accords trompeurs de la petite musique territoriale», in Arnaud L. et alii(eds.), *Idéologies et action publique territoriales*, PUR, Rennes, pp. 143-158.
- Fialaire J. (ed.) (2005), *Subsidiarité infranationale et territorialisation des normes*, PUR, Rennes.
- Gohin O. (2003), «Pouvoir législatif et collectivités locales», in Petit J. (ed.), *Les collectivités locales. Mélanges en l'honneur de Jacques Moreau*, Economica, Paris, pp. 177-193.
- Goldsmith M. – Page E. (1987), *Central and local Government Relations: A comparative Analysis of Western European Unitary States*, Sage, London.
- Gorge A. (2011), *Le principe d'égalité entre les collectivités territoriales*, Dalloz, Paris.
- Grégory M.-A. (2017), *Les départements, une controverse française*, Berger-Levrault, Paris.
- Grémion P. (1981), «Régionalisation, régionalisme, municipalisation sous la V<sup>e</sup> République», *Le Débat*, n° 16, pp. 3-15.
- Grémion P. (1983), «Le non-choix département-région», *Intervention*, n° 3, mars, p. 18-25.
- Hooghe L. – Marks G. (2001), *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield, Boulder CO.
- Jeffery C. (2005), «Regions and the European Union: Letting Them In and Leaving Them Alone», in Weatherill S. – Bernitz U.(eds.), *The Role of the Regions and Sub-National Actors in Europe*, Hart Publishing, Oxford, pp. 33-46.
- Le Chatelier G. (2014), «La Constitution et les relations entre les collectivités», *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 42, pp. 53-62.
- Le Galès P. (2006), «Les deux moteurs de la décentralisation : Concurrences politiques et restructuration de l'Etat jacobin», in Culpepper P. D. et alii (eds.), *La France en mutation. 1980-2005*, Presses de Science Po, Paris, pp. 303-341.
- Maillard Desgrées du Loû D. (2002), «Proximité et décision», *Revue générale des collectivités territoriales*, numéro spécial Territoires et Etat, 26-27 avril 2002, p. 92.
- Marcou G. (1999), *La régionalisation en Europe*, Parlement européen, Luxembourg.
- Miossec J.-F. (2008), *Géohistoire de la régionalisation en France, L'horizon régional*, PUF, Paris.
- Morel B. (2006), «Les reconstructions territoriales en France», *Rives nord-méditerranéennes*, n°25, pp. 43-52.
- Ohnet J.-M. (1996), *Histoire de la décentralisation française*, Librairie générale française, Paris.
- Pasquier R. (2003), «La régionalisation française revisitée : fédéralisme, mouvement régional et élites modernisatrices (1950-1964)», *Revue française de science politique*, 53 (1), pp. 101-125.
- Pasquier R. (2012), *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Presses de Sciences Po, Paris.
- Pasquier R. – Perron C. (2008), «Régionalisations et régionalismes dans une Europe élargies : les enjeux d'une comparaison Est-Ouest», *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 39 (3), pp. 5-18.

- Quermonne J.-L. (1963), «Vers un régionalisme ‘fonctionnel’ ?», *Revue française de science politique*, 13 (4), pp. 849-876.
- Radaelli C. (2003), «The Europeanization of Public Policy», in Featherstone K.– Radaelli C.(eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford, pp. 27-5.
- Regourd S. (2015), «La génétique de la décentralisation. Tabous, métaphores et autres occultations», in Kada N. (eds.), *Les tabous de la décentralisation*, Berger-Levrault, Paris, pp. 15-29.
- Sadran P. (2015), *La République territoriale. Une singularité française en question*, La Documentation française, Paris.
- Smith A. (1996), *L'Europe au miroir du local. Les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni*, L'Harmattan, Paris.
- Stone A. et alii (eds.) (2001), *The Institutionalization of Europe*, Oxford University Press, Oxford.
- Zarca A. (2015), «Egalité et territorialisation du pouvoir normatif», *Civitas Europa*, 35 (2), pp. 55-76.

**Dave Guénette**

**UN FEDERALISMO PLURINAZIONALE A DUE VELOCITÀ:  
I SEGMENTI SOCIALI IN BELGIO E LA LORO PARTECIPAZIONE  
AL PROCESSO DI REVISIONE COSTITUZIONALE\***

**Abstract:** Il Belgio è una federazione che presenta diverse caratteristiche tipiche del federalismo plurinazionale. Nello Stato belga infatti convivono quattro segmenti sociali politicamente identificabili, sociologicamente distinti e giuridicamente riconosciuti, ossia i fiamminghi, i valloni, i brussellesi e i germanofoni. Eppure il federalismo plurinazionale belga molto spesso procede a due velocità, creando così una sorta di gerarchia fra i fiamminghi e i valloni da una parte e gli abitanti di Bruxelles e i germanofoni dall'altra. Oggetto del presente articolo è una discussione di questo fenomeno per quanto riguarda il processo di revisione costituzionale del Belgio. Un altro obiettivo dell'articolo è quello di formulare due modeste proposte di riforma per mitigare questa situazione.

**Parole chiave:** *federalismo plurinazionale, revisione costituzionale, asimmetria costituzionale, Belgio, minoranze.*

**A CASE OF TWO-SPEED MULTINATIONAL FEDERALISM: BELGIUM'S SOCIAL SEGMENTS  
AND THEIR PARTICIPATION IN THE CONSTITUTIONAL AMENDMENT PROCESS**

**Abstract:** Belgium is a federation with many characteristics of multinational federalism. Indeed, in the Belgian context, there are four politically identifiable, sociologically distinct and legally recognized societal segments: Flemings, Walloons, Brussels' inhabitants and German-speakers. Nevertheless, Belgian multinational federalism often follows a two-speed path, thus creating a form of hierarchy between, on the one hand, Flemings and Walloons, and, on the other hand, Brussels' inhabitants and German-speakers. It is the object of this article to discuss this phenomenon, precisely with regard to Belgium's constitutional amendment process. It is also its aim to articulate two modest proposals of reform to alleviate this situation.

**Keywords:** *Multinational federalism; constitutional amendment; constitutional asymmetry; Belgium; minorities.*

---

\* Titolo originale: « Un fédéralisme multinational à deux vitesses : les segments sociétaux de la Belgique et leur participation dans le processus de révision constitutionnelle ». Traduzione dal francese di Fabio De Leonardis. Data di ricezione dell'articolo: 15-V-2021 / Data di accettazione dell'articolo: 1-XI-2021.

Il federalismo belga viene percepito e descritto in prevalenza come incarnazione di un principio federativo inclusivo nei confronti delle diverse componenti della società (cfr. Popelier 2019). In realtà, sia che lo si definisca *plurinazionale* [*multinational*] (Romainville 2015; Dumont 2011; Dumont – El Behroumi 2018), sia che si preferisca descriverlo come *consociativo* (Sinardet 2011; Caluwaerts – Reuchamps 2015; Guénette 2017), rimane il fatto che abitualmente esso è visto come un pilastro di un modello istituzionale e costituzionale capace di accogliere le istanze degli uni e degli altri, e questo indipendentemente dal gruppo di origine. In altri termini, i segmenti sociali che costituiscono il Belgio come aggregato politico – vale a dire quei gruppi che si differenziano per una appartenenza linguistica, culturale, etnica o religiosa distinta (Lijphart 1977: 3-4) hanno un ampio margine di manovra per sviluppare la loro «cultura sociale» (Kymlicka 2001: 115). In questo senso, il federalismo belga riuscirebbe proprio laddove la tendenza generale sarebbe piuttosto orientata al fallimento (McRoberts 2001: 711).

Tutta questa originalità e questo essere all'avanguardia del federalismo belga non sono tuttavia valsi sinora a porre fine alla *divisione del Belgio* tra fiamminghi e valloni, o tra neerlandofoni e francofoni, e quindi alla dinamica bicomunitaria e bipolare che ne consegue. Frutto di una realtà che è al tempo stesso linguistica, politica, storica, giuridica e sociologica, la natura bicomunitaria dello Stato belga trascende non solo le diverse istituzioni del paese e il suo sistema di partiti politici, ma anche i rapporti di potere che si formano al suo interno. Lo testimoniano, per non citare che qualche caso, gli esempi della creazione dei gruppi linguistici al Parlamento Federale (art. 43 della Costituzione del Belgio) e al Parlamento di Bruxelles (Legge Speciale del 12-I-1989, art. 17), quello della composizione paritaria del governo belga fra ministri di espressione francese e ministri di espressione neerlandese (art. 99 della Costituzione del Belgio; Reuchamps 2007), così come la frattura Nord/Sud dei partiti politici (Sinardet 2011: 28).

Eppure questa logica tendente alla bipolarizzazione ci restituisce solo un'immagine parziale e incompleta dello Stato belga. In realtà, da un punto di vista sociologico e linguistico, il Belgio non è composto unicamente di *fiamminghi* e *valloni*, bensì anche di *brussellesi* e *germanofoni*. Se è vero che gli abitanti della Regione di Bruxelles appartengono alla Comunità Fiamminga o alla Comunità Francofona, l'entità federata di Bruxelles nondimeno si distingue da questi due poli dominanti per il suo bilinguismo, per la presenza di numerose istituzioni europee sul suo territorio e per il cosmopolitismo che la caratterizza. A mo' di esempio, notiamo che nel 2015 un terzo degli abitanti di Bruxelles erano di nazionalità straniera, mentre erano meno del 10% nelle regioni della Vallonia e delle Fiandre (Xhardez 2016: par. 1). Inoltre, secondo il Barometro delle Lingue (uno studio scientifico che ha coinvolto 2500 persone, per tentare di fornire un'immagine rappresentativa della situazione linguistica di Bruxelles), nel 2018 più del 20% degli abitanti di Bruxelles erano cresciuti in un ambiente in cui la lingua d'uso non era né il francese né il neerlandese (BRIO Language Barometer 4: Languages in Brussels 2018). Nel 2013 tale gruppo rappresentava più del 30% della popolazione brussellese (*ibidem*). La capitale è dunque punto di arrivo di un importante flusso di popolazione ed è ben lungi dal

rappresentare una semplice *appendice* delle «comunità» – nel senso sociologico e giuridico del termine – fiamminga e francofona.

È proprio questo a far dire a Jan Erk che Bruxelles è dotata di una «identità propria» la quale, «benché meno consolidata come identità ‘nazionale’ rispetto a quella dei valloni o dei fiamminghi», si fonda soprattutto sul suo «cosmopolitismo» e sulla sua situazione di «enclave francofona nelle Fiandre» (Erk 2002: 502; Van Wynsberghe 2020). Più di recente, Pieter Lesaffer ha sostenuto che «l’identità brussellese si è affermata con forza in questi ultimi anni. È passato ormai il tempo in cui Bruxelles era la capitale dove si incontravano fiamminghi e francofoni. Bruxelles è diventata una città plurilingue dove si incontra il mondo intero. La sua popolazione è cresciuta in questa città-mondo»<sup>1</sup>. Il Governo di Bruxelles si muove nella stessa direzione, quando scrive: «Col trascorrere del tempo e in trent’anni di esistenza, si è venuta costruendo una forte identità brussellese, al di là delle realtà delle comunità storiche. Bruxelles è una regione cosmopolita dalle identità multiple» (Gouvernement de la Région Bruxelles-Capitale 2019).

Per quanto riguarda i germanofoni, questa piccola comunità nella zona orientale del Belgio che conta circa 78.000 abitanti e che ora rivendica peraltro il diritto di designarsi come *Ostbelgien*, oppure *Belgio dell’Est* o *Est del Belgio*<sup>2</sup>, essi si distinguono evidentemente tanto per la lingua nella quale «socializzano» (Thériault 2007), quanto per la loro storia e tardiva annessione al Belgio, avvenuta soltanto dopo la Prima Guerra Mondiale (Sägesser – Germani 2008: par. 9). Oggi la Comunità Germanofona del Belgio è una delle più piccole entità federate del mondo (Niessen 2020).

Da un altro punto di vista, quello giuridico, la stessa Costituzione belga riconosce l’esistenza di questi quattro gruppi – fiamminghi, valloni, brussellesi e germanofoni – attraverso la costituzionalizzazione delle *regioni linguistiche*: «Il Belgio comprende quattro regioni linguistiche: la regione di lingua francese, la regione di lingua neerlandese, la regione bilingue di Bruxelles Capitale e la regione di lingua tedesca» (art. 4). Pertanto, malgrado l’esistenza di tre comunità (art. 2) e di tre regioni (art. 3), lo Stato belga prevede altresì l’esistenza di quattro entità territoriali e linguisticamente distinte. D’altra parte, alcuni propongono di riformare il federalismo belga, semplificandolo e facendo di queste quattro regioni linguistiche le quattro entità federate dello Stato (El Berhoumi – Losseau – Van Drooghenbroeck 2017; El Berhoumi – Dumont 2017).

I brussellesi e i germanofoni rappresentano dunque due importanti «sfumature» per il carattere bipolare e bicomunitario del Belgio. Essi sono semmai parte di una dinamica a quattro – alla quale si fa riferimento d’altronde quando viene evocato lo scenario di un *Belgio a 4* – e animano così a loro modo, e tramite il proprio particolarismo, il carattere plurinazionale [*multinational*] del federalismo belga. Ciò nonostante, occorre constatarlo, questo federalismo plurinazionale [*multinational*] procede a due velocità. Da un lato i fiamminghi e i francofoni monopolizzano in larga parte le leve istituzionali dello Stato e i

---

<sup>1</sup> Lesaffer P., «L’identité bruxelloise évolue, pas ses structures», *Daardaar*, 19-VII-2019, <daardaar.be/rubriques/politique/lidentite-bruxelloise-evolue-pas-ses-structures/>.

<sup>2</sup> Schoffers P., «Ne dites plus “Communauté germanophone”, mais “Ostbelgien” : Un nouveau nom qui pose déjà problème», *La Libre*, 5-IV-2017, <www.lalibre.be/actu/belgique/ne-dites-plus-communaute-germanophone-mais-ostbelgien-un-nouveau-nom-qui-pose-deja-probleme-58e3d187cd70812a65392adc>.

rapporti di forza in seno a quest'ultimo; dall'altro i brussellesi – soprattutto coloro la cui identità si esprime all'esterno della cornice bipolare e della spaccatura Nord/Sud – e i germanofoni vanno un po' al traino di questi due poli dominanti. Questo federalismo plurinazionale [*multinational*] a due velocità prende forma a vari livelli e in ambiti diversi. Abbiamo del resto già menzionato i casi dei gruppi linguistici francofono e neerlandofono nel Parlamento Federale e in quello di Bruxelles, del governo la cui composizione deve essere paritaria fra fiamminghi e francofoni, così come il sistema dei partiti politici che segue la medesima spaccatura. Questi esempi illustrano una sorta di morsa franco-fiamminga sui processi statuali del Belgio, a spese dei germanofoni e di una certa identità brussellese distinta da quella dei fiamminghi e dei valloni.

Un altro ambito in cui il federalismo plurinazionale [*multinational*] belga si evolve a due velocità prende forma nel momento in cui si mette mano alla revisione della Costituzione e alla modifica delle leggi speciali. Infatti, malgrado la natura federale dello Stato, questi due procedimenti restano largamente impregnati da una dinamica bipolare e bicomunitaria. Per dirlo con le parole colorite di Marc Uyttendaele,

In Belgio, paese surreale in cui è impossibile enumerare in modo univoco il numero di entità federate, ci potranno anche essere tre regioni, tre comunità e delle commissioni comunitarie, ma il dibattito istituzionale si risolve sempre all'interno di un ring sul quale ci possono essere soltanto due protagonisti: uno francofono e l'altro fiammingo (Uyttendaele 2020: 138-139).

L'obiettivo del presente articolo è di mostrare in che modo si articola questa dinamica gerarchica istituita dal federalismo belga nel caso specifico del processo di revisione costituzionale. A tal uopo, discuteremo da subito alcuni fondamenti teorici ed empirici della revisione costituzionale nelle federazioni (1). Proseguiremo quindi con lo studio della procedura di revisione costituzionale in Belgio (2), in modo da dimostrare che quest'ultima è dominio esclusivo dei fiamminghi e dei valloni. Tratteremo successivamente la questione della partecipazione e dell'influenza dei brussellesi e dei germanofoni sulla procedura di revisione costituzionale (3), in modo da gettar luce sul loro margine di manovra, rivelatosi piuttosto limitato. Infine, concluderemo con due proposte di riforma che si inseriscono in un approccio comparativo, al fine di colmare in parte lo scarto che separa fiamminghi e francofoni dai brussellesi e dai germanofoni nel processo di revisione costituzionale (4). Queste proposte avranno allora come obiettivo quello di ridurre il carattere gerarchico o a due velocità del federalismo plurinazionale [*multinational*] belga.

### 1. Alcuni fondamenti teorici ed empirici della revisione costituzionale nelle federazioni

In ogni federazione la revisione costituzionale è una singolare sfida di equilibrio per lo Stato, una sfida che richiede certamente un'attenzione particolare. Infatti la revisione del patto fondativo di un'aggregazione politica, allo stesso modo del processo che essa intraprende, diventano di un interesse e di un'importanza innegabili. Per darne in breve una

dimostrazione, adotteremo qui un approccio al tempo stesso teorico ed empirico. Innanzitutto prenderemo in esame ciò che propone la teoria del federalismo sulla partecipazione al processo di revisione delle entità federate (1.1). Successivamente, esploreremo diversi modelli di integrazione delle entità federate all'interno di questa procedura (1.2).

### 1.1. La necessaria partecipazione delle entità federate al processo di revisione

La natura federale di uno Stato impone a quest'ultimo, da un punto di vista teorico e normativo, la messa in atto di una procedura di revisione costituzionale in cui le sue entità federate possano partecipare all'esercizio della funzione costituente. Infatti, per riprendere la proposta di Marc Verdussen (2003b: 177), in un contesto federale, «il coinvolgimento delle collettività federate» nel processo di revisione «è un postulato legato alla natura stessa del federalismo». L'essenza di questa posizione, come afferma Eugénie Brouillet (2005: 84), sta nel fatto che «in uno Stato di tipo federale, la sovranità risiede nell'ordine costituzionale complessivo», il che ha come conseguenza il fatto che «il potere costituente, ossia il potere di modificare la Costituzione, venga esercitato dai due ordini di governo in maniera congiunta». In altre parole, e in maniera più concreta, per dirla con Benoit Pelletier,

In uno Stato federale è la Costituzione che ripartisce le materie che rientrano nella competenza legislativa degli ordini di governo presenti. Questa ripartizione dei poteri legislativi evidentemente non può essere modificata da uno solo degli ordini di governo in questione; per modificare questa ripartizione, occorre semmai che ciascun ordine di governo coinvolto vi acconsenta.<sup>3</sup>

Louis Le Fur, Kenneth Clinton Wheare e William Samuel Livingston, altri tre luminari in materia di federalismo, sono tutti pienamente d'accordo con questo orientamento. Secondo il primo, le entità federate devono prendere «direttamente parte, in maniera più o meno importante, a ogni atto della volontà federale tendente a modificare o rimpiazzare la Costituzione esistente con un'altra» (Le Fur 1896: 636). Per il secondo, «è essenziale, in uno Stato federale, che il potere di modificare la Costituzione, per lo meno in quel che concerne le disposizioni che disciplinano lo statuto e i poteri dei governi generali e regionali, non venga esercitato esclusivamente dal governo federale» (Wheare 1963: 55). Infine, secondo il terzo, «la maggioranza dei ricercatori che si interessano al federalismo sono d'accordo sul fatto che una federazione richieda una procedura di revisione costituzionale alla quale gli Stati membri partecipino attivamente» (Livingston 1956: 14).

Dunque, sembra che sia fra gli autori classici (Le Fur, Wheare e Livingston) che fra i contemporanei (Verdussen, Brouillet e Pelletier) vi sia un certo consenso sul fatto che, nella

---

<sup>3</sup> Pelletier B., «La spécificité du Québec est un atout pour le Canada», *Le Devoir*, 30-VI-2017, <[www.ledevoir.com/politique/canada/502387/la-specificite-du-quebec-est-un-atout-pour-le-canada](http://www.ledevoir.com/politique/canada/502387/la-specificite-du-quebec-est-un-atout-pour-le-canada)>.

teoria del federalismo, il *potere costituente* rappresenti una *entità complessa* di cui fanno parte tutti i membri della federazione. Di fatto, per citare ancora una volta Marc Verdussen, il federalismo «comporta come corollario che ogni procedura di revisione costituzionale debba idealmente [...] fare intervenire, in un modo o in un altro, le diverse collettività integrate in quest'ordine» (Verdussen 2003a: 100-101). In questo senso, «non soltanto la Costituzione di una federazione dovrebbe essere modificata soltanto a seguito di un dialogo tra le differenti componenti dello Stato, ma la revisione proposta dovrebbe altresì godere di un certo consenso al loro interno» (Guénette 2016: 52). Ciò ci porta dunque direttamente alla questione di sapere *in che modo* integrare le collettività federate in questo processo, e a tal uopo vi sono diverse possibilità.

### 1.2. I diversi modelli di integrazione delle entità federate nel processo di revisione

Se il federalismo, come costruzione teorica, è accompagnato dalla necessità di integrare le entità federate nel processo di revisione costituzionale, rimane una competenza e prerogativa degli Stati federali l'optare per la formula più adatta a questo scopo, poiché sono diversi i modelli che possono rivelarsi alquanto efficaci. In generale, prenderemo qui in esame i metodi più frequenti, ossia (1) la concessione di un diritto d'iniziativa alle collettività federate, (2) la loro integrazione nel processo di elaborazione tramite la camera alta, oppure (3) per mezzo di conferenze cosituzionali, così come (4) tramite la ratificazione da parte delle istituzioni o (5) della popolazione delle entità federate.

All'inizio, in senso cronologico, le diverse componenti di una federazione possono disporre di un potere di *iniziativa* della revisione costituzionale. Questa tappa, essendo la prima del processo costituente, ha come effetto quello di permettere a coloro che sono dotati del potere di avviare una revisione di esprimere formalmente il loro desiderio di cambiamento. Per questa ragione, alcuni autori vedono in essa un dispositivo di importanza considerevole in un contesto federativo (Massicotte – Yoshinaka 2000; Guénette 2016; Mathieu 2020). Il Canada è un esempio di federazione in cui le entità federate hanno un diritto di iniziativa in piena regola (Legge Costituzionale del 1982, art. 46 (1)). Tale prerogativa permette allora alle province canadesi di avviare formalmente e in maniera autonoma una procedura di revisione della Costituzione del loro Stato.

L'integrazione delle entità federate nella procedura di revisione può svolgersi anche nella tappa dell'*elaborazione*, tramite il ruolo che la camera alta è chiamata a svolgere nel processo. In questo caso, la composizione della camera e la modalità di designazione dei suoi membri costituiscono dei dati particolarmente importanti. In un contesto federale, infatti, poiché la presenza di una camera alta ha come obiettivo centrale per l'appunto quello di permettere alle entità federate di partecipare al processo decisionale dello Stato federale (Alden 2002), se quest'ultima adempie al proprio ruolo con efficacia, essa sarà in grado di favorire un'integrazione efficiente delle collettività federate nella procedura di revisione. In questo senso il caso tedesco ci sembra particolarmente rappresentativo. In

Germania, il *Bundesrat* è composto dai membri dei Governi dei *Länder*, i quali li nominano e li revocano (Legge Fondamentale della Repubblica Federale di Germania, art. 51). In questo modo, la camera alta del Parlamento tedesco «va intesa come un’emanazione diretta dei governi dei *Länder*» (Verdussen 2003a: 106). Infine, in ragione della necessità di ottenere un voto favorevole dei due terzi dei membri di questa camera per modificare la Legge Fondamentale della Repubblica Federale di Germania (art. 79), si può concludere che vi è una partecipazione tutto sommato attiva dei *Länder* al processo di revisione.

Un altro modello che permette di integrare le entità federate nella procedura di revisione al momento dell’elaborazione consiste nel tenere delle conferenze costituzionali. In questo tipo di conferenze, rappresentanti dei governi – e, nella maggior parte dei casi, gli stessi capi di governo – delle entità federate e dello Stato federale si riuniscono per esaminare le diverse poste in gioco costituzionali della federazione e per agire di concerto sull’opportunità o meno di rivedere la Costituzione. Il Canada ne è l’esempio più eloquente. Benché la sua Costituzione preveda che si possano tenere delle conferenze costituzionali soltanto per delle materie specifiche (Legge Costituzionale del 1982, artt. 35.1 e 49), questo tipo di conferenze è diventato un momento inaggirabile del processo costituente canadese (Guénette 2015; Mathen 2016) e permette alle province di partecipare attivamente all’elaborazione di una revisione costituzionale.

Al momento della *ratifica*, gli Stati federati possono altresì essere integrati nel processo di revisione tramite l’obbligo di ottenere il consenso delle loro istituzioni parlamentari, o perlomeno, di una maggioranza rafforzata di queste ultime. In questo caso, «la revisione [di solito] è inizialmente oggetto di una decisione della collettività federale, e in un secondo momento è sottoposta all’approvazione delle componenti federate dello Stato» (Verdussen 2003a: 101). Gli Stati Uniti e il Canada sono due esempi di Stati in cui le assemblee legislative delle entità federate devono ratificare la revisione costituzionale. Se negli Stati Uniti è necessario l’assenso dei tre quarti degli Stati (Costituzione degli Stati Uniti d’America, art. V ), in Canada il grado di consenso richiesto dalle province dipende dall’oggetto della revisione (Legge Costituzionale del 1982, Parte V).

Infine, l’integrazione degli Stati federati nel processo può anche aver luogo tramite un referendum di ratifica costituzionale (Tierney 2012). In questo caso è previsto che il referendum nazionale necessiti non soltanto del consenso da parte della maggioranza del *popolo*, ma anche di quello di un certo numero di collettività federate, le quali si pronunciano anch’esse tramite il voto delle rispettive popolazioni. In Svizzera, ad esempio, perché una modifica della Costituzione entri in vigore, essa deve essere approvata tanto dalla maggioranza del popolo quanto dalla maggioranza dei cantoni (Costituzione Federale della Confederazione Svizzera, art. 142). Stessa musica in Australia (Costituzione dell’Australia, art. 128). In Canada, benché il referendum costituzionale sia facoltativo, si ammette che esso necessiti per convenzione di un voto favorevole da parte della popolazione della maggior parte – se non dell’unanimità – delle province per poter *autorizzare* politicamente tale revisione (Hogg 1999; Dion 2018).

Se quindi vi sono una moltitudine di modelli diversi per integrare le entità federate nel processo di revisione costituzionale, ciò nondimeno appare necessario farle intervenire,

in una maniera o nell'altra. Tale constatazione vale a maggior ragione nel caso di una federazione plurinazionale [*multinationale*] essendo a quel punto la capacità dei diversi segmenti sociali di partecipare al processo costituente una *conditio sine qua non* di tale federalismo (Dumont – El Berhoumi 2017; Mathieu – Guénette 2018). In questo senso, daremo ora uno sguardo alla situazione del Belgio e alla sua procedura di revisione.

## 2. La revisione costituzionale in Belgio e il predominio francese e fiammingo in materia

Al centro del diritto costituzionale belga non c'è soltanto la sua Costituzione, ma anche le sue leggi speciali (Hachez – Neven 2020). Queste ultime infatti vengono mobilitate in particolare per quanto riguarda «l'attuazione dei principi costituzionali concernenti le questioni istituzionali [...] la divisione delle competenze e dei mezzi finanziari tra i diversi livelli di poteri» (Sinardet 2011: 29). Se esse sono cruciali per l'architettura dello Stato, le leggi speciali nondimeno si richiamano a una procedura di modifica diversa da quella prevista per la Costituzione. Pertanto, per esaminare la questione della *revisione costituzionale* in Belgio in senso largo, ci occuperemo dapprima della revisione della Costituzione (2.1) e poi dell'adozione e della modifica delle leggi speciali (2.2).

### 2.1. La revisione della Costituzione tramite maggioranza qualificata al Parlamento Federale

La procedura di revisione della Costituzione belga risale alle origini dello Stato, vale a dire al Congresso Nazionale del 1830 e del 1831 (Behrendt 2013), e non è mai stata oggetto di revisione formale. È l'articolo 195 della Costituzione belga a prevedere tale procedura. Quest'ultima si declina in tre fasi ben distinte (Behrendt 2013; Uyttendaele 2005a), ossia l'iniziativa (art. 195, par. 1), il processo di rinnovo delle camere (art. 195, par. 2 e 3) e l'elaborazione della revisione, così come la sua sanzione (art. 195, par. 4 e 5).

Anzitutto, affinché in Belgio venga avviata una revisione della Costituzione le due camere del Parlamento Federale, con votazione a maggioranza semplice, e il governo federale, devono di comune accordo adottare una dichiarazione che elenchi la lista degli articoli rivedibili (Behrendt 2013; Bouhon – El Berhoumi *et alii* 2020; Dumont – El Berhoumi 2021). All'occorrenza, le camere sono sciolte a pieno titolo e vengono convocate delle elezioni.

Il rinnovo delle due camere del Parlamento Federale aveva inizialmente come obiettivo quello di dare la possibilità «alla popolazione di pronunciarsi, tramite voto, sul modo di operare la revisione» (Uyttendaele 2011: 74). Infatti, lo «scioglimento preventivo delle camere legislative intendeva associare indirettamente il corpo elettorale all'operazione di revisione. Nello spirito dei costituenti, la campagna elettorale sarebbe stata in tal modo l'occasione di un dibattito costituzionale sugli articoli sottoposti a revisione (Verdussen

2019: 105). Ora, secondo Marc Uyttendaele, l'obiettivo di permettere alla popolazione di pronunciarsi sulla revisione costituzionale «è ormai una finzione» (Uyttendaele 2011: 74). Come scrive Marc Verdussen,

le campagne elettorali successive all'adozione di una dichiarazione di revisione non danno mai realmente luogo a una mobilitazione civica intorno alle questioni costituzionali sollevate dalla dichiarazione. E quando arriva il momento della revisione, spesso essa avviene nella più grande indifferenza dell'opinione pubblica, tenuta in disparte dal dibattito parlamentare a riguardo. (Verdussen 2019: 105)

D'altronde questa è una critica rivolta di frequente alla procedura di revisione (Behrendt 2003: 294) e a tal proposito sono state avanzate in passato delle proposte di riforma (Dumont – Delgrange – Van Drooghenbroeck 2003).

Il processo elettorale, anche se costituisce una tappa obbligatoria della procedura di revisione della Costituzione, si tiene secondo le medesime regole del processo elettorale ordinario. Pertanto la Camera dei Rappresentanti viene rinnovata tramite elezioni generali e i suoi membri sono eletti direttamente dalla popolazione belga (Costituzione del Belgio, art. 61), mentre il Senato, sin dalla Sesta Riforma dello Stato (2012-2014) vede i suoi membri designati (ivi, art. 67) dai parlamenti delle entità federate, attraverso un processo complesso e a seconda dei risultati elettorali. Infine, le camere ricostituite si pronunciano secondo la loro volontà, ma stavolta in votazioni a maggioranza di due terzi, sulla revisione costituzionale degli articoli oggetto delle dichiarazioni di revisione adottate prima delle elezioni. Le camere vengono allora investite di eguali poteri (ivi, art. 77), poiché le «procedure del bicameralismo integrale [...] devono essere rispettate» (Delpérée 2000: 82).

Si impongono allora due constatazioni: (1) il processo di revisione della Costituzione belga è non soltanto di natura essenzialmente parlamentare, ma (2) è altresì assai centralizzato. Infatti, di tutti i modelli di integrazione evocati nella sezione 1.2, soltanto quello della partecipazione delle entità federate tramite la camera alta è stato preso in considerazione. E inoltre quest'ultimo è oggetto di numerose critiche (Feyt – Vandernacht 2013; Verdussen 2015; Romainville 2015), in particolare a causa dell'obbligo per tutti i parlamentari federali di appartenere al gruppo linguistico francofono o a quello neerlandofono, il che perpetua e consolida la dinamica bipolare dello Stato belga. È così che, malgrado siano designati dai parlamenti e dalle entità federate, i senatori belgi agiscono soprattutto sulla base della loro appartenenza a un gruppo linguistico e a un partito politico, riducendo quindi considerevolmente la natura propriamente *federale* della camera alta. Ne consegue pertanto un ruolo ben misero per le entità federate nel corso della revisione costituzionale, tanto più che si tratta di una procedura in cui a dominare sono anzitutto i gruppi linguistici francofono e neerlandofono e i partiti politici, i quali seguono la medesima frattura tra francofoni e neerlandofoni.

## 2.2. La modifica delle leggi speciali e la regola della doppia maggioranza

In Belgio il ricorso alle leggi speciali, sebbene non abbia come effetto quello di alterare il dettato costituzionale, è nondimeno fondamentale per quanto concerne l'architettura istituzionale dello Stato, così come nel disciplinare le relazioni tra i gruppi linguistici e le entità federate (Hachez – Neven 2020). In questo senso, anche se essa non rappresenta formalmente una revisione della Costituzione, la modifica delle leggi speciali costituisce però una sfida di *natura costituzionale* centrale per il Belgio, cosa che ne rende essenziale un'analisi nell'ambito della presente discussione.

La procedura di revisione delle leggi speciali belghe è inscritta nell'articolo 4, cpv. 3 della Costituzione. Quest'ultima prevede la regola della *doppia maggioranza*, ossia una maggioranza dei due terzi dei parlamentari di ciascuna camera – identica dunque alla procedura di revisione della Costituzione – ma anche una maggioranza semplice in seno a ciascuno dei gruppi linguistici francofono e neerlandofono, e questo sia al Senato che alla Camera dei Rappresentanti. Ancora una volta ci troviamo di fronte a una procedura al tempo stesso centralizzata e parlamentare. Poiché il ruolo delle collettività federate viene esercitato unicamente tramite i loro rappresentanti al Senato, l'integrazione delle regioni delle comunità e delle regioni linguistiche belghe soffrono quindi della medesima carenza di quella menzionata per la revisione della Costituzione.

Inoltre, se la procedura di modifica delle leggi speciali è *meno gravosa* di quella della revisione costituzionale, in quanto non necessita dell'adozione di una dichiarazione di revisione della Costituzione, la quale comporta essa stessa la dissoluzione delle due camere del Parlamento Federale e la convocazione degli elettori, essa richiede tuttavia un livello di maggioranza qualificata *più importante* di quello richiesto per modificare la Costituzione. Infatti, la maggioranza semplice in seno a ciascun gruppo linguistico è un'esigenza supplementare che si applica unicamente a questo processo di modifica. Ciò rappresenta dunque una «illogicità nell'articolazione della gerarchia delle norme, poiché, in un certo senso, le leggi speciali sono più difficili da modificare della stessa Costituzione (Scholsem 2003: 70).

Per quanto riguarda la partecipazione e l'influenza dei segmenti sociali, questo non è però l'unico problema della procedura di modifica delle leggi speciali. Infatti, l'«imporre una maggioranza nei gruppi linguistici in seno alle due camere permette di arrivare a una decisione che rifletta la volontà dei due grandi poli comunitari costitutivi della società belga», ma «tutto questo esclude altre componenti federate» (Van Nieuwenborgh 2016: 21). In questo senso, e nonostante la regola della *doppia maggioranza* comporti dei vantaggi intrinseci in un contesto bipolare come quello del Belgio, essa però accentua il carattere gerarchico e a due velocità del federalismo plurinazionale [*multinational*] belga. Così, e contrariamente a Marc Uyttendaele, non condividiamo necessariamente l'idea secondo la quale «la legittimità federale della legge speciale è superiore a quella della Costituzione» (Uyttendaele 2003: 42).

Infine, riassumendo, ci sembra che tanto la procedura di revisione della Costituzione quanto quella di modifica delle leggi speciali, anziché obbedire a degli imperativi federali,

seguano semmai una logica bipolare, caratteristica dei rapporti di forza in Belgio. Questa dinamica, benché rimandi l'immagine di uno Stato suddiviso in misura maggiore fra due gruppi dominanti, ha come conseguenza quello di lasciare ben poco spazio nel processo di modifica costituzionale alle collettività federate rappresentate dalla Regione di Bruxelles e dalla Comunità Germanofona.

### 3. La partecipazione e l'influenza della collettività federata brussellese e di quella germanofona

Nel processo di revisione della Costituzione del Belgio, così come in quello di modifica delle leggi speciali, quali sono i poteri specifici che detengono la Regione di Bruxelles e la Comunità Germanofona? Per illustrare questi ultimi, prenderemo in esame anzitutto il ruolo dei loro eletti al Parlamento Federale (3.1), e successivamente per l'appunto il potere delle loro istituzioni federate (3.2).

#### 3.1. Un potere limitato al Parlamento Federale per Bruxelles e i germanofoni

Onde prendere in esame il potere degli eletti brussellesi e germanofoni al Parlamento Federale nel processo di modifica della Costituzione e delle leggi speciali, è importante soffermarsi tanto sulla *composizione* delle camere, sulla *modalità di designazione* dei loro membri, quanto sui *processi* attraverso i quali esse sono chiamate a pronunciarsi sulle potenziali revisioni dell'ordine costituzionale

Anzitutto, per quanto concerne la Camera dei Rappresentanti, quest'ultima si compone di 150 membri eletti direttamente dal popolo (Costituzione del Belgio, art. 61). Poiché essi hanno l'obbligo di appartenere a un gruppo linguistico (ivi, art. 43), i deputati sono suddivisi in un gruppo neerlandofono (attualmente 89 membri) e un gruppo francofono (attualmente 61 membri). Si constata allora come questa appartenenza obbligatoria ponga subito la questione della rappresentazione specifica dei brussellesi e dei germanofoni.

Per ciò che concerne in particolare i brussellesi, essi sono rappresentati alla Camera da 15 deputati. In conseguenza del bilinguismo della regione, questi ultimi sono liberi di determinare la loro appartenenza al gruppo linguistico di loro scelta, ma devono però necessariamente appartenere a uno di questi (Chambre des Représentants de Belgique 2016). Quanto ai germanofoni, poiché «i cantoni di Eupen e di Saint-Vith [dove si situa geograficamente questa comunità, *N.d.A.*] fanno parte della circoscrizione elettorale di Liegi», e non vi sono «liste distinte per la regione di lingua tedesca», la Camera non assicura loro alcuna rappresentanza (Sägesser – Germani 2008: par. 133). Infatti, poiché sono i partiti politici a decidere sulle liste elettorali e quindi eventualmente sulla presenza in esse di candidati germanofoni, la loro rappresentanza alla Camera è tutt'altro che certa. Per di più,

se i germanofoni sono rappresentati alla Camera, è tramite dei deputati appartenenti obbligatoriamente al gruppo linguistico francofono.

Così, nell'ambito di una revisione costituzionale o di una modifica delle leggi speciali, i poteri dei deputati brussellesi, e a maggior ragione, evidentemente, quelli degli eventuali rappresentanti germanofoni, sono limitati alla Camera dei Rappresentanti. Poiché la maggioranza dei due terzi applicabile alla revisione della Costituzione e la modifica delle leggi speciali richiedono una votazione a favore da parte di 100 membri – e, dall'altro lato, di più di 50 membri per un voto contrario – la capacità di influenza dei deputati brussellesi non è trascurabile, bensì limitata, mentre quella degli eventuali deputati germanofoni è praticamente inesistente. Lo stesso vale per quanto riguarda la maggioranza necessaria in ciascun gruppo linguistico – ossia 31 francofoni e 45 neerlandofoni – per la modifica delle leggi speciali. Quest'ultima ha ancora una volta come effetto quello di accordare un potere limitato ai deputati provenienti da Bruxelles, e una capacità di influenza praticamente nulla alla Comunità Germanofona.

Stessa musica al Senato. La camera alta si compone infatti di 60 membri, anch'essi suddivisi in gruppi linguistici – ossia 35 neerlandofoni, 24 francofoni e 1 germanofono – e designati dalle entità federate (50/60) oppure cooptati dai loro pari (10/60) (Costituzione del Belgio, art. 67). A tal proposito, diversi autori criticano il frutto della Sesta Riforma dello Stato, avendo quest'ultima perpetuato al Senato la dinamica bipolare delle relazioni tra gruppi che regnava in Belgio in precedenza (Feyt – Vandernacht 2013; Verdussen 2015; Romainville 2015). Ciò nonostante, e all'opposto della situazione vigente nella camera bassa, la Comunità Germanofona può contare sulla rappresentazione costituzionalmente garantita da parte di un senatore, poiché la legge fondamentale prevede la presenza di «un senatore designato dal Parlamento della Comunità Germanofona al suo interno» (Costituzione del Belgio, art. 67, 5°).

Da parte loro, il posto che vi occupano i senatori brussellesi è alquanto nebuloso, in particolare a causa del meccanismo di designazione di questi ultimi. Infatti la Costituzione lascia un certo margine di manovra in materia, prevedendo: (1) che almeno uno dei senatori designati dal Parlamento Fiammingo (sui 29 che sceglie) debba essere domiciliato a Bruxelles; (2) che tre dei senatori designati dal Parlamento della Comunità Francofona siano membri del gruppo linguistico francofono al Parlamento della Regione di Bruxelles; e (3) che due senatori siano designati dal gruppo linguistico francofono del Parlamento della Regione di Bruxelles e provengano dal suo interno. A questo proposito, la Regione di Bruxelles, in quanto entità federata, «non interviene come regione a pieno titolo» nella designazione dei sei senatori brussellesi: «è sempre per il tramite dei gruppi linguistici che ne compongono il Parlamento che una certa rappresentanza» di questa regione è assicurata (Dumont – Hachez – El Berhoumi 2015: 89).

Possiamo quindi, senza perderci nei complessi labirinti delle istituzioni federate in Belgio, affermare che la Regione di Bruxelles si è assicurata la rappresentanza di almeno sei senatori. Questo numero potrebbe eventualmente essere più elevato, in virtù del processo di designazione dei senatori da parte del Parlamento Fiammingo – che è libero di

nominarne più d'uno – e di coloro che saranno cooptati – fra i quali potrebbe anche esservi qualcuno di Bruxelles.

Si nota allora una forma di *tutela* da parte delle istituzioni fiamminghe e francofone per ciò che concerne la selezione dei senatori di Bruxelles (Dumont – Hachez – El Berhoumi 2015). Infatti, lo stesso gruppo francofono del Parlamento di Bruxelles designa, in maniera autonoma, soltanto due senatori, mentre gli altri quattro sono selezionati da istituzioni terze. Questo fenomeno è spiegabile soprattutto in virtù della sovrapposizione, a Bruxelles, della giurisdizione della Comunità Fiamminga, di quella della Comunità Francofona e di quella della Regione di Bruxelles, oltre che a causa della ripartizione dei seggi al Senato, i quali obbediscono a un criterio di appartenenza linguistica.

Il ruolo e i poteri dei senatori brussellesi, i quali rappresentano quindi circa il 10% dei membri della camera alta – ossia la medesima proporzione che alla Camera dei Rappresentanti – sono allora analoghi a quelli dei loro omologhi della camera bassa. Infatti, essendo le procedure e le maggioranze necessarie identiche per entrambe le camere, lo stesso ragionamento fatto sui poteri dei deputati alla camera bassa si applica, *mutatis mutandis*, ai senatori di Bruxelles. Quindi, costretti a far parte di un gruppo linguistico e confinati in una dinamica bicomunitaria, i brussellesi godono di una certa influenza quando ha luogo una revisione della Costituzione o una modifica delle leggi speciali, ma quest'ultima rimane limitata.

Per quanto riguarda il senatore germanofono la sua capacità di influenza è in tutta evidenza assai limitata. Unico rappresentante costituzionalmente garantito della sua comunità al Parlamento Federale, e sola eccezione all'obbligo fatto a tutti i parlamentari belgi di appartenere al gruppo linguistico francofono o a quello neerlandofono (Costituzione del Belgio, art. 43, 2°), risulta dunque tutto sommato isolato in ognuna di queste procedure. Ciò nonostante, è comunque rilevante sottolineare l'importanza di tale rappresentanza, per quanto minima. Assicurando la presenza di un germanofono al Senato, la camera alta adempie un po' meglio al suo ruolo di rappresentanza delle entità federate e delle minoranze in seno alle istituzioni federali.

Malgrado tutto ciò, ne consegue che quando vi sono dei processi di revisione costituzionale o di modifica delle leggi speciali i parlamentari brussellesi e germanofoni hanno al Parlamento Federale un'influenza alquanto limitata rispetto ai parlamentari valloni e fiamminghi. Si constata anche che, anziché cercare di colmare almeno in parte questo deficit federativo, i processi e le istituzioni esistenti rafforzano la dinamica bicomunitaria, favorendo in tal modo la spaccatura Nord/Sud.

### 3.2. Un ruolo ancora più limitato per le istituzioni delle entità federate

Rivolgiamo adesso il nostro sguardo alle istituzioni brussellesi e germanofone per esaminarne, a loro volta, i poteri nel processo di revisione costituzionale. Il ruolo delle istituzioni delle entità federate o dei loro parlamenti e governi, a un tratto, risulta fortemente limitato dalle procedure di revisione della Costituzione e di modifica delle leggi

speciali. Infatti, come esaminato in precedenza, questi processi sono fortemente centralizzati e non concedono alcun potere reale alle istituzioni delle entità federate. In tal modo, i meccanismi di integrazione di queste ultime nelle fasi dell'iniziativa, dell'elaborazione e della ratifica sono stati messi da parte dal costituente belga. Ciò nonostante, altre procedure o altri meccanismi permettono una certa influenza – minima, ma comunque reale – delle entità federate nel corso di una revisione costituzionale. In primo luogo, come osserva Michel Pâques, nonostante il loro ruolo limitato, i parlamenti delle comunità e delle regioni «non esitano [...] a deliberare su questioni relative alla revisione della Costituzione e ad adottare risoluzioni [che] trasmettono alla Camera e al Senato» (Pâques 2005: 68). Tramite l'adozione di queste risoluzioni, le entità federate «possono altresì formalizzare la loro parola e rivolgere al Parlamento Federale delle raccomandazioni per quanto riguarda le disposizioni costituzionali da modificare» (Van Nieuwenborgh 2016: 19). Pertanto, se le istituzioni delle Regioni e delle Comunità hanno facoltà di votare questo tipo di risoluzioni, il Parlamento della Regione di Bruxelles e quello della Comunità Germanofona sono liberi di utilizzare questo strumento per rendere noti i loro punti di vista sulla revisione costituzionale o sulla modifica delle leggi speciali. Malgrado la sua portata limitata, questa possibilità è quanto meno tale da permettere una forma di *consultazione* delle entità federate nel processo di revisione, consultazione ritenuta da alcuni pertinente e atta all'uopo (Uyttendaele 2011).

Seconda procedura che merita una certa attenzione, il meccanismo di «conflitto di interessi» potrebbe anch'esso rivelarsi pertinente. Previsto dall'articolo 32 della Legge Ordinaria sulle Riforme Costituzionali, e disciplinato dall'articolo 143 della Costituzione, questo dispositivo permette ai  $\frac{3}{4}$  dei membri del Parlamento Federale o di un parlamento federato di bloccare, «se esso ritiene che vengano lesi i suoi interessi» (Sinardet 2011: 32), il processo parlamentare in corso a un altro livello di potere. Nel caso, è il Comitato di Concertazione ad essere investito della questione. Perciò, detta procedura potrebbe, in qualche maniera, agire a mo' di veto sospensivo per i parlamenti delle regioni e delle comunità. Si tratta dunque di un meccanismo supplementare che permette agli eletti che siedono nelle istituzioni delle entità federate di far conoscere la loro posizione, quanto meno quando è in corso di svolgimento un processo di modifica delle leggi speciali.

Riassumendo, i poteri della Regione di Bruxelles e della Comunità Germanofona sono piuttosto scarsi quando arriva il momento di affrontare una revisione costituzionale e una modifica delle leggi speciali, e questo tanto in seno alle istituzioni federali che in quelle federate. Al traino dei due grandi poli dello Stato belga e alle prese con processi e istituzioni che operano in funzione di una logica bicomunitaria, questi ultimi sono limitati alla sola possibilità di formulare la loro opinione e di tentare di dare prova di capacità persuasive per influenzare il processo di revisione costituzionale. Tale situazione istituisce un certo squilibrio nell'architettura istituzionale dello Stato e ha come effetto quello di gerarchizzare il federalismo plurinazionale [*multinational*] del Belgio, creando una disparità importante tra fiamminghi e valloni da un lato e brussellesi e germanofoni dall'altro. Benché tale disparità sia spiegabile per ragioni soprattutto demografiche, storiche e politiche, crediamo che

sarebbe possibile ridurla senza per questo attaccare la struttura globale dello Stato o i rapporti di forza attuali che caratterizzano il Belgio.

#### 4. Una duplice proposta di riforma per ridurre lo iato tra i segmenti sociali

Si possono prendere in considerazione diverse soluzioni per riformare il processo di revisione tanto della Costituzione che delle leggi speciali, in modo che i brussellesi e i germanofoni vi siano meglio rappresentati e il loro particolarismo sia maggiormente rispettato. Benché siano assai pertinenti per la riflessione, per concisione lasceremo da parte qui gli scenari più ipotetici o necessitanti riforme costituzionali e istituzionali di rilievo (cfr. Behrendt 2013; Uyttendaele 2011; Verdussen 2003a; Lejeune 2014; Uyttendaele 2005b; Dumont – Hachez – El Berhoumi 2015; Verdussen 2019; Bouhon – El Berhoumi *et alii* 2020). Infatti la possibilità di riformare nuovamente il Senato, oppure di esigere una ratifica da parte delle entità federate, malgrado la loro rilevanza nel contesto federale, necessiterebbe di cambiamenti strutturali di tale ampiezza da doversi necessariamente inscrivere in una nuova riforma dello Stato e possibilmente discutere alla luce di altre revisioni istituzionali di rilievo. Invece, ci soffermeremo nello specifico su due modeste proposte di riforma, ispirate da un approccio comparativo e suscettibili di lasciare intatta l'architettura costituzionale e istituzionale del Belgio – e quindi il fragile equilibrio vigente al suo interno – pur concedendo delle leve aggiuntive per le entità federate nei processi di revisione costituzionale. Innanzitutto prenderemo in esame la possibilità di riconoscere un potere di iniziativa costituzionale alle istituzioni delle regioni e delle comunità (4.1), così come l'opportunità di istituire un obbligo di consultazione di queste ultime prima della revisione (4.2).

##### 4.1. La concessione di un potere di iniziativa alle collettività federate

Come indicato in precedenza, in Belgio il diritto di iniziativa è alquanto limitato e assai centralizzato. Poiché esso necessita di un voto favorevole da parte delle due camere del Parlamento Federale e dell'assenso del governo federale, esso non prevede la possibilità di fare intervenire le regioni o le comunità. Eppure, «l'iniziativa della revisione costituzionale è un meccanismo di cui non si può sottovalutare la portata. Si tratta infatti di uno strumento capace di permettere a una nazione minoritaria di difendere i suoi interessi» (Guénette 2016: 50).

Questa procedura di iniziativa centralizzata in Belgio è tuttavia piuttosto coerente con la struttura globale del suo processo di revisione della Costituzione e delle leggi speciali. Infatti, poiché questi si svolgono interamente in seno al Parlamento Federale, appare logico che l'iniziativa provenga da una delle sue camere o dal potere esecutivo centrale. Eppure sarebbe possibile, senza toccare il processo esistente, innestarvi una disposizione

supplementare che preveda la facoltà per i parlamenti delle collettività federate di *proporre* al Parlamento Federale delle revisioni della Costituzione o delle modifiche alle leggi speciali.

Tale possibilità potrebbe allora ispirarsi alla Costituzione spagnola e a quella italiana. La Costituzione spagnola, infatti (art. 87 (2)), prevede ad esempio che le assemblee delle comunità autonome possano chiedere al governo centrale di adottare un progetto di legge o trasmettere all'ufficio del Congresso spagnolo una proposta di legge. Da parte sua, la Costituzione italiana (art. 121, par. 2) specifica che i Consigli Regionali possano inviare alle Camere del Parlamento italiano delle proposte di legge. Questi due meccanismi sono dunque assai simili. In poche parole, essi permettono alle comunità autonome della Spagna e alle regioni dell'Italia di proporre delle iniziative costituzionali alle istituzioni dello Stato centrale. Senza costituire delle iniziative formali, queste procedure permettono alle collettività autonome di utilizzare dei canali ufficiali per manifestare la loro aspirazione a dare avvio a una revisione.

Rimane tuttavia la questione della natura *vincolante* di tali procedure, e dunque della loro efficacia. In Italia, benché «la legittimità delle iniziative regionali sia stata riconosciuta dalla Corte Costituzionale nel 1989 e successivamente confermata senza ambiguità nel 1992» (Groppi 2013: 207), tocca comunque alle Camere discutere dell'opportunità di dar seguito a tale iniziativa. Lo stesso vale per la Spagna: «Questa possibilità, come quella in vigore per l'iniziativa legislativa, è solo una semplice proposta e non vincola gli attori politici dello Stato centrale. Ne consegue dunque solo un'iniziativa limitata» (Barrero Ortega – Sobrino Guijarro 2013: 304). Si constatano così i limiti di tale disposizioni. Esse sono, prima di ogni altra cosa, un mezzo per permettere l'intervento delle entità regionali nel quadro di processi di revisione assai centralizzati, senza peraltro forzare la mano degli attori politici dello Stato centrale. Ciò nonostante, il loro carattere formale e la loro legittimità sono accompagnati da una certa pressione politica che non sarebbe possibile ignorare del tutto.

Quando arriva il tempo di interrogarsi sulla praticabilità giuridica di innestare una tale disposizione in Belgio, è interessante soffermarsi più a lungo, e sempre in una prospettiva comparata, sulla meccanica di queste procedure. Infatti, analogamente al processo costituente del Belgio, le procedure di revisione costituzionale italiana e spagnola sono assai centralizzate e si svolgono principalmente nell'ambito del potere legislativo centrale (Costituzione della Repubblica Italiana, art. 138; Costituzione del Regno di Spagna, artt. 167 e 168). Questa caratteristica, comune ai tre sistemi, permette dunque di sostenere la possibilità di prevedere l'aggiunta di una disposizione simile alla Costituzione belga. Un tale meccanismo avrebbe allora il vantaggio di lasciare intatti i processi di revisione costituzionale e di modifica delle leggi speciali attualmente in vigore senza intervenire sulla loro natura centralizzata, pur permettendo una maggiore influenza delle regioni e delle comunità belghe su questi processi.

Se questa possibilità dovesse essere data, sarebbe evidentemente accessibile a tutte le entità federate del Belgio. Stando così le cose, essa potrebbe rivelarsi particolarmente utile per la Regione di Bruxelles e per la Comunità Germanofona, la cui voce al momento di questi processi di revisione si ritroverebbe in una condizione migliore. Questo strumento

permetterebbe loro in maniera efficace, se non di avviare formalmente una revisione costituzionale, per lo meno di manifestare il loro desiderio di cambiamento (Groppi 2013; Guénette 2016).

#### 4.2. L'istituzione di un obbligo di consultazione preventiva in caso di revisione

Oltre alla possibilità di permettere alle entità federate di proporre delle iniziative costituzionali, e sempre al fine di cercare di ridurre la natura gerarchica del federalismo plurinazionale [*multinational*] belga, si potrebbe istituire una procedura ufficiale di consultazione delle regioni e delle comunità. Onde evitare di sconvolgere troppo la procedura di revisione vigente, ciò potrebbe avvenire, per esempio, quando si riuniscono le commissioni parlamentari al Parlamento Federale. Ciò avrebbe per effetto di permettere ai deputati e ai senatori dello Stato federale di sentire il parere delle assemblee o dei governi delle entità federate sull'opportunità di una proposta di revisione costituzionale. Inoltre, essendo dei pareri consultivi, non sarebbero vincolanti, ma permetterebbero al costituente belga di prendere posizione dopo aver sentito l'opinione di tutti (Uyttendaele 2011; Van Nieuwenborgh 2016).

Si possono allora immaginare almeno due scenari distinti. Anzitutto, quest'obbligo di consultazione potrebbe essere generalizzato ed estendersi alle istituzioni di tutte le regioni e di tutte le comunità del Belgio. In tal caso, prima di qualunque revisione della Costituzione o modifica delle leggi speciali, gli attori politici delle diverse entità federate avrebbero il *diritto formale* di essere consultati riguardo alle modifiche da seguire. Come seconda opzione, quest'obbligo potrebbe essere limitato alla consultazione dei livelli di potere o delle entità federate. Come seconda opzione, quest'obbligo potrebbe essere limitato alla consultazione dei livelli di potere o delle entità federate che una revisione costituzionale precisa è suscettibile di influenzare. In tal modo, gli attori politici delle regioni o delle comunità che potrebbero eventualmente vedere i loro diritti e le loro prerogative modificati avrebbero il diritto di essere consultati riguardo a tale cambiamento.

Questa proposta potrebbe in parte ispirarsi al diritto costituzionale canadese, nel quale i popoli autoctoni hanno il medesimo diritto di essere consultati per qualsiasi revisione costituzionale sia suscettibile di incidervi (Legge Costituzionale del 1982, art. 35.1). Formalmente, se quest'obbligo di consultazione si applica soltanto alle revisioni capaci di alterare i diritti dei popoli autoctoni, nella pratica le convenzioni costituzionali sembrano aver esteso tale obbligo a tutte le revisioni della Costituzione (Taillon 2007). In Canada la suddetta consultazione ha luogo quando si tengono delle conferenze costituzionali tra i primi ministri delle province e del federale, ai quali si uniscono ora quelli dei territori e i rappresentanti autoctoni. Tale situazione si spiega evidentemente con il ruolo importante che le province sono chiamate a svolgere nella procedura di revisione della Costituzione canadese. In Belgio, anziché svolgersi nel corso di tali conferenze,

riteniamo che, così come menzionato in precedenza, la consultazione possa tenersi formalmente quando si riuniscono le commissioni parlamentari.

Sebbene sia preferibile che tale obbligo di consultazione delle entità federate si estenda a tutte le revisioni della Costituzione (Uyttendaele 2011), il diritto di essere consultati quando una modifica è suscettibile di incidere sui diritti delle entità federate ci sembra un meccanismo interessante, oltre ad essere pienamente coerente con i principi di giustizia naturale. Ciò è tanto più vero per la Regione di Bruxelles e per la Comunità Germanofona. Infatti, se è difficile immaginare che i diritti e gli interessi della Comunità Fiamminga e di quella Franconfona o della Regione delle Fiandre e della Vallonia siano mal difesi dai loro rappresentanti in seno alle istituzioni federali – le quali hanno il potere di bloccare tutte le procedure di revisione – la Regione di Bruxelles e la Comunità Germanofona non dispongono dei medesimi meccanismi necessari per proteggere realmente i diritti conquistati di fronte ai due poli dominanti del Belgio. In questo senso, accordare loro il diritto di essere consultati permetterebbe, perlomeno, di offrirgli un forum ufficiale e formale per far valere i loro punti di vista in una situazione del genere.

Proprio come il meccanismo della proposta di iniziativa, quello dell'obbligo di consultazione permetterebbe di raggiungere un duplice obiettivo, ossia offrire alle entità federate una maggiore capacità di incidere quando si svolge un procedimento di revisione costituzionale o di modifica delle leggi speciali, senza andare a toccare la struttura di tale procedimento e senza la necessità di riforme istituzionali di rilievo. Sia l'una che l'altra potrebbero allora essere innestate tramite l'aggiunta di semplici disposizioni, e ciò senza sconvolgere completamente l'equilibrio vigente tra i quattro segmenti sociali del Belgio.

### Conclusione

Il federalismo plurinazionale [*multinational*] esige, tra le altre cose, un «riconoscimento politico e costituzionale esplicito [...] del pluralismo nazionale della federazione che sia accettabile per i principali attori politici» (Requejo 2009: 103). Si tratta quindi di un modello che «prevede delle misure eque che permettano di offrire ai membri di ciascuna delle comunità nazionali che convivono in una federazione le stesse possibilità di realizzazione» (Gagnon 2008). A questo riguardo, non sorprende vedere qualcuno menar vanto dei meriti e della modernità del federalismo belga (Popelier 2019). Quest'ultimo riesce effettivamente a dare ordine in maniera praticabile alla coabitazione fra due gruppi dominanti che molto spesso sfocia in rapporti conflittuali, pur permettendo a due altri gruppi, minoritari da un punto di vista demografico, di raggiungere un grado più che soddisfacente di completezza istituzionale (Breton 1964).

In questo senso, la situazione attuale della procedura di revisione costituzionale o di modifica delle leggi speciali in Belgio – così come l'architettura istituzionale globale dello Stato – denota certamente un compromesso tra fiamminghi e francofoni, così come un equilibrio tanto fragile quanto difficile da raggiungere. È altrettanto necessario riconoscere che questo compromesso generale permette ai brussellesi e ai germanofoni di godere di

un'autonomia importante e di istituzioni proprie, rispettivamente in quanto regione e in quanto comunità dello Stato federale

Tuttavia, malgrado le qualità intrinseche del federalismo plurinazionale [*multinational*] belga, rimane il fatto che quest'ultimo si iscrive in una dinamica a due velocità, la quale ha dunque come effetto quello di creare una certa gerarchia tra i poli dominanti fiammingo e vallone e quelli brussellese e germanofono, a volte trascurati. Se è evidente che la disparità di peso demografico tra questi due può servire a spiegare, almeno in parte, la differenza tra la loro partecipazione al procedimento di revisione costituzionale e la loro influenza su di esso, può comunque rivelarsi interessante tentare di ridurre tale scarto.

È dunque con questo spirito che abbiamo affrontato lo studio della procedura di revisione costituzionale del Belgio. Un esame dettagliato di questo procedimento ci ha permesso di dimostrare lo strapotere di fiamminghi e francofoni, così come la debole capacità d'influenza dei brussellesi e, a maggior ragione, dei germanofoni quando tale processo è in corso. Abbiamo allora formulato due proposte di riforma che potrebbero ridurre questo fenomeno, senza peraltro che ciò richieda una revisione dell'insieme della struttura dello Stato. In questo senso, se i dispositivi della proposta di iniziativa e dell'obbligo di consultazione costituiscono degli strumenti imperfetti, poiché non permettono di correggere appieno l'attuale squilibrio del procedimento costituente del Belgio, questi ultimi offrirebbero alle entità federate per lo meno la possibilità di intervenire nel corso di tale procedimento. Così facendo, i brussellesi e i germanofoni si vedrebbero offrire una maggiore capacità di influenza in caso di revisione costituzionale.

Nel federalismo plurinazionale [*multinational*], è tutta una questione di equilibrio. Equilibrio tra i rapporti di forza vigenti, tra le rivendicazioni degli uni e i limiti da non superare degli altri, tra i potenti gruppi maggioritari e i fragili gruppi minoritari (Guénette – Mathieu 2018; Mathieu 2022). La sfida dunque non è mettere tutti i gruppi esistenti in condizioni di parità, ma semmai di stabilire un contesto complessivo che sia ottimale, equo e accettabile per tutti. Diventa allora importante, per non dire necessario, offrire un'autonomia e una forma di autodeterminazione ai gruppi minoritari, e il tutto senza che i gruppi maggioritari se ne sentano minacciati. Da questo punto di vista, riteniamo che il federalismo plurinazionale [*multinational*] belga rappresenti già un modello da seguire. Crediamo anche che le modeste proposte testè formulate rappresentino un passo ulteriore in questa direzione. Ciò costituirebbe un passo avanti importante non soltanto verso la consacrazione delle collettività federate brussellese e germanofona, ma anche più in generale, del federalismo plurinazionale [*multinational*] belga.

#### Riferimenti bibliografici

Alen A. (2002), «La nécessité d'un Sénat comme seconde Chambre des États et comme garant de la qualité de la législation », in *Quelles réformes pour le Sénat ? Propositions de 16 constitutionnalistes*, Bruylant, Bruxelles, pp. 19-27.

- Barrero Ortega A. – Sobrino Guijarro I. (2013), «Constitutional Change in Spain», in Contiades X. (ed.), *Engineering Constitutional Change. A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA*, Routledge, London, pp. 299-323.
- Behrendt C. (2003), «La possible modification de la procédure de révision de la Constitution belge », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 54, pp. 279-308.
- Behrendt C. (2013), «The Process of Constitutional Amendment in Belgium», Contiades X. (ed.), *Engineering Constitutional Change. A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA*, Routledge, London, pp. 35-50.
- Bouhon F. – El Berhoumi M. – Moonen T. – Romainville C. – Sinardet D. (2020), « Que réviser dans la Constitution belge? Bilan d'une révision collective », in Guénette D. – Taillon P. – Verdussen M. (eds.), *La révision constitutionnelle dans tous ses états*, Éditions Yvon Blais et Anthemis, Montréal-Bruxelles, pp. 621-664.
- Breton R. (1964), «Institutional Completeness of Ethnic Communities and the Personal Relations of Immigrant », *American Journal of Sociology*, vol. 70, pp. 193-205.
- BRIO Language Barometer 4, *Languages in Brussels* (2018), <[www.briobrussel.be/node/14776?language=en](http://www.briobrussel.be/node/14776?language=en)>.
- Brouillet E. (2005), *La négation de la nation. L'identité culturelle québécoise et le fédéralisme canadien*, Septentrion, Québec.
- Caluwaerts D. – Reuchamps M. (2015), «Combining Federalism with Consociationalism: Is Belgian Consociational Federalism Digging its Own Grave?», *Ethnopolitics*, vol 14, n° 3, pp. 277-295.
- Chambre des Représentants de Belgique (2016), « Composition », <[www.lachambre.be/kvvcr/pdf\\_sections/pri/fiche/fr\\_10\\_00.pdf](http://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/pri/fiche/fr_10_00.pdf)>.
- Delpérée F. (2000), *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruylant, Bruxelles.
- Dion S. (2018), «L'originalité canadienne en matière de référendums : l'expérience des référendums nationaux et d'autodétermination », in Binette A. – Taillon P. (ed.), *La démocratie référendaire dans les États plurinationaux*, Presses de l'Université Laval, Québec.
- Dumont H. (2011), «Le Fédéralisme Multinational Belge se prête-t-il à une Mutation Confédérale? Les Onze Leçons d'un Fédéralisme Immature », in Seymour M. – Laforest G. (eds.), *Le Fédéralisme Multinational : Un Modèle Viable ?*, Peter Lang, Bruxelles, pp. 177.
- Dumont H. – Delgrange X. – Van Drooghenbroeck S. (2003), « La procédure de révision de la Constitution : suggestions », in Delpérée F. (ed.), *La procédure de révision de la Constitution*, Bruylant, Bruxelles, pp. 137-163.
- Dumont H. – El Behroumi M. (2017), «La reconnaissance constitutionnelle du droit de demander la sécession dans les États plurinationaux », in Gagnon A.-G. – Noreau P. (eds.), *Constitutionnalisme, droits et diversité. Mélanges en l'honneur de José Woehrling*, Thémis, Montréal, p. 461.
- Dumont H. – El Behroumi M. (2018), «Les référendums constitutionnels et constituants dans l'État plurinational belge : un parcours d'obstacles insurmontables ? », in Binette

- A. – Taillon P. (eds.), *La démocratie référendaire dans les États plurinationaux*, Presses de l'Université Laval, Québec.
- Dumont H. – El Behroumi M. (2021), *Droit constitutionnel. Approche critique et interdisciplinaire, vol. 1: L'État*, Larcier, Bruxelles.
- Dumont H. – Hachez I. – El Behroumi M. (eds.) (2015), *La sixième réforme de l'État : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ?*, Larcier, Bruxelles.
- El Behroumi M. – Dumont H. (2017), « Pour une Belgique à 4 + 1 », in *Die Besonderheiten des belgischen Bundesstaatsmodells und ihre Auswirkungen auf die Rechtsstellung der Deutschsprachigen Gemeinschaft*, Eupen, pp. 43-62.
- El Behroumi M. – Losseau L. – Van Drooghenbroeck S. (2017), « Vers une Belgique à quatre ? Les compétences communautaires à Bruxelles après la sixième réforme de l'État », in Vandenbossche E. (ed.), *De Brusselse instellingen anno 2014. Les institutions bruxelloises en 2014*, die Keure, Bruges, pp. 45-73.
- Erk J. (2002), « Le Québec entre la Flandre et la Wallonie : Une comparaison des nationalismes sous-étatiques belges et du nationalisme québécois », *Recherches sociographiques*, vol. 43, n° 3, pp. 499-516.
- Feyt A. – Vandernacht P. (2013), « La réforme du Sénat, un tableau inachevé... », in Sautois J. – Uyttendaele M. (eds.), *La sixième réforme de l'Etat (2012-2013) Tournant historique ou soubresaut ordinaire ?*, Anthémis, Limal, pp. 81-101.
- Gagnon A.-G (2008), *La raison du plus fort : plaidoyer pour le fédéralisme multinational*, Québec Amérique, Montréal.
- Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et Collège réuni de la Commission communautaire commune (2019-2024), *Déclaration de politique générale commune*, <be.brussels/files-fr/a-propos-de-la-region/competences-regionales/declaration-de-politique-generale-commune-au-gouvernement-de-la-region-de-bruxelles-capitale-et-au-college-reuni-de-la-commission-communautaire-commune>.
- Guénette D. (2015), « La modification constitutionnelle au Canada – Quelle procédure de révision pour quelle Constitution ? », *Revue belge de droit constitutionnel*, n° 4, pp. 417-453.
- Guénette D. (2016), « Initier le processus constituant en contexte plurinationnel – Étude comparative des pouvoirs catalans et québécois de mettre en branle la procédure de révision constitutionnelle de leur État », *Revista d'Estudis Autònomicos I Federals*, n° 24, pp. 46-79.
- Guénette D. (2017), « Les processus constitutifs belge et canadien à l'épreuve du consociationalisme et du fédéralisme – Avantages et dysfonctionnements », *Revue juridique Thémis de l'Université de Montréal*, vol. 50, n° 2, pp. 453-496.
- Guénette D. – Mathieu F. (2018), « Nations et nations fragiles », *Revue canadienne de science politique*, vol. 51, pp. 881-905.
- Groppi T. (2013), « Constitutional Revision in Italy », in Contiades X. (ed.), *Engineering Constitutional Change. A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA*, Routledge, London, pp. 203-228.

- Hachez I. – Neven D. (2020), « Les lois spéciales : formellement infra-constitutionnelles, et pourtant... », in Guénette D. – Taillon P. – Verdussen M. (eds.), *La révision constitutionnelle dans tous ses états*, Éditions Yvon Blais et Anthemis, Montréal-Bruxelles, pp. 465-493.
- Hogg P. W. (1999), *Constitutional Law of Canada*, Carswell, Scarborough.
- Kymlicka W. (2001), *La citoyenneté multiculturelle*, Boréal, Montréal.
- Le Fur L. (1896), *État fédérale et confédération d'États*, Marchal et Billard, Paris.
- Lejeune Y. (2014), *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, Larcier, Bruxelles.
- Livingston W. (1956), *Federalism and Constitutional Change*, Clarendon Press, Oxford.
- Massicotte L. – Yoshinaka A. (2000), « Les Procédures de modification constitutionnelle dans les fédérations », *Revue d'études constitutionnelles*, vol. 5, n° 2, pp. 138-172.
- Mathen C. (2016), « The Federal Principle: Constitutional Amendment and Intergovernmental Relations », in Macfarlane E. (ed.), *Constitutional Amendment in Canada*, University of Toronto Press, Toronto, pp. 65-84.
- Mathieu C. (2020), « L'initiative constitutionnelle comme élément déclencheur de la réforme du fédéralisme canadien », in Guénette D. – Taillon P. – Verdussen M. (eds.), *La révision constitutionnelle dans tous ses états*, Éditions Yvon Blais et Anthemis, Montréal-Bruxelles, pp. 245-272.
- Mathieu F. (2022), *Les nations fragiles. Ces peuples qui ont affronté la modernité*, Boréal, Montréal.
- Mathieu F. – Guénette D. (2018), « Introducing a *Societal Culture Index* to Compare Minority Nations », *Publius : The Journal of Federalism*, vol. 48.
- McRoberts K. (2001), « Canada and the multinational state », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 34, pp. 683-713.
- Niessen C. (2020), « Dans le sillage de la fédéralisation : comment la Communauté germanophone de Belgique est devenue une des plus petites entités fédérées au monde », in Xhardez C. – Counet M. – Randour F. – Niessen C. (eds.), *50 ans de fédéralisation de l'État belge. Institutions, acteurs, politiques publiques et particularités*, Academia, Louvain-la-Neuve, pp. 201-218.
- Paques M. (2005), *Droit public élémentaire en quinze leçons*, Larcier, Bruxelles.
- Popelier P. (2019), « Asymmetry and Complexity as a Device for Multinational Conflict Management. A Country Study of Constitutional Asymmetry in Belgium », in Popelier P. – Sahadzic M. (eds.), *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism. Managing Multinationalism in Multi-tiered Systems*, Palgrave Macmillan, Cham.
- Requejo F. (2009), *Fédéralisme multinational et pluralisme de valeurs. Le cas espagnol*, Peter Lang, Bruxelles.
- Reuchamps M. (2007), « La parité linguistique au conseil des ministres », *Res Publica*, n° 4, pp. 602-627.
- Romainville C. (2015), « Dynamics of Belgian Plurinational Federalism: A Small State Under Pressure », *Boston College International & Comparative Law Review*, vol. 38, n° 2, pp. 225-250.
- Sägesser C. – Germani D. (2008), « La Communauté germanophone : histoire, institutions, économie », *Courrier hebdomadaire*, n° 1, pp. 7-50.

- Scholsem J.-C. (2003), « Un diagnostic nécessaire » in Delpérée F. (ed.), *La procédure de révision de la Constitution*, Bruylant, Bruxelles, pp. 65-71.
- Sinardet D. (2011), « Le fédéralisme consociatif belge : vecteur d'instabilité ? », *Pouvoirs*, n° 136, pp. 21-35.
- Taillon P. (2007), « Les obstacles juridiques à une réforme du fédéralisme » <irq.quebec/wp-content/uploads/2015/03/Obstaclesjuridiques.pdf>.
- Tierney S. (2012), *Constitutional Referendums. The Theory and Practice of Republican Deliberation*, Oxford University Press, Oxford.
- Therriault J.-Y. (2007), *Faire société : société civile et espaces francophones*, Prise de parole, Sudbury.
- Uyttendaele M. (2003), « L'article 195 de la Constitution – le diagnostic ou comment aménager au mieux la potlatch », in Delpérée F. (ed.), *La procédure de révision de la Constitution*, Bruylant, Bruxelles, pp. 33-43.
- Uyttendaele M. (2005a), *Précis de droit constitutionnel belge. Regards sur un système institutionnel paradoxal*, Bruylant, Bruxelles.
- Uyttendaele M. (2005b), « La procédure de révision de la Constitution belge — Procédure à réviser... », *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 2005, n° 9, pp. 515-527.
- Uyttendaele M. (2011), *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruylant, Bruxelles.
- Uyttendaele M. (2020), « La procédure de révision constitutionnelle dans l'État fédéral belge et sa dimension temporelle », in Guénette D. – Taillon P. – Verdussen M. (eds.), *La révision constitutionnelle dans tous ses états*, Éditions Yvon Blais et Anthemis, Montréal-Bruxelles, pp. 135-149.
- Van Nieuwenborgh M. (2016), *Les entités fédérées et la révision constitutionnelle : véritables protagonistes ou simples figurantes ?*, Tesi di laurea, Université Catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve.
- Van Wynsberghe C. (2020), « Trente ans de régionalisation à Bruxelles – d'une entité fédérées par défaut à une entité à part entière? », in Xhardez C. – Counet M. – Randour F. – Niessen C. (eds.), *50 ans de fédéralisation de l'État belge. Institutions, acteurs, politiques publiques et particularités*, Academia, Louvain-la-Neuve, pp. 183-200.
- Verdussen M. (2003a), « La procédure de révision de la Constitution : Données comparatives », in Delpérée F. (ed.), *La procédure de révision de la Constitution*, Bruylant, Bruxelles, pp. 87-110.
- Verdussen M. (2003b), « “We the people...” », in Delpérée F. (ed.), *La procédure de révision de la Constitution*, Bruylant, Bruxelles, pp. 177-182.
- Verdussen M. (2015), « La dernière réforme du Sénat de Belgique », *Revista catalana de dret públic*, n° 51, 2015, pp. 74-84.
- Wheare K. C. (1963), *Federal Government*, Oxford University Press, Oxford.
- Xhardez C. (2016), « L'intégration des nouveaux arrivants à Bruxelles : un puzzle institutionnel et politique », *Brussels Studies*, n° 105, pp. 1-16.



## Jule Goikoetxea

### IL MONDO COSMOPOLITA POST-NAZIONALE E POST-SOVRANITÀ\*

#### Introduzione

I cosmopoliti liberali ci spingono a conformare il mondo alle norme implicite nei nostri impegni con l'umanità e l'uguaglianza e ad adattare i nostri datati ideali morali e politici a condizioni cosmopolite di esistenza. Da Held a Beck, da Habermas a Zielonka, le attuali proposte dominanti per democratizzare l'Europa e il mondo sono sulla linea di federare il mondo o quella di globalizzare il modello dell'Unione Europea in maniera cosmopolita, indebolendo la sovranità statale o nazionale, in modo che il mondo e l'Unione Europea possano diventare una *polity* cosmopolita post-sovrana e post-nazionale. Le loro proposte promuovono la regionalizzazione di ogni sistema politico e alcuni esponenti di questa corrente di pensiero sostengono che l'UE dovrebbe indebolire le sue strutture statali vestfaliane per rafforzare invece una struttura di autorità policentrica e neo-medievale all'interno di un sistema globale di governance multilivello.

Secondo Eriksen e Fossum (2012; 2000), le principali proposte liberali possono essere sinteticamente riassunte in tre posizioni. La prima è quella che definiscono *democrazia dell'Audit*. Questo approccio è sostenuto dai neoliberalisti e dai tecnocrati europei, e il suo strumento principale è la privatizzazione dell'autorità e dei beni pubblici attraverso la governance multilivello. Qui la sovranità popolare e l'autorità politica nazionale sono viste come ostacoli alla democrazia, per non parlare dello Stato nazionale welfaristico vestfaliano e keynesiano. Tra i sostenitori di questa posizione possiamo includere Moravcsik (2002) e Majone (1998).

La seconda viene definita della *democrazia federale*, e questa opzione è difesa da molti cosmopoliti democratici, tra cui Habermas (2012), ma è anche sostenuta da tutti coloro che sognano un mondo post-nazionale e post-sovrano in cui lo Stato moderno non è però considerato il nemico assoluto. Molti di loro sarebbero anche a favore di uno Stato sociale non nazionale e non sovrano. In questa categoria troviamo i liberaldemocratici e alcuni cosmopoliti socialisti.

Infine, abbiamo quella che è stata etichettata come *democrazia regionale o globale* e che è sostenuta dalla maggior parte dei cosmopoliti universalisti come Beck (2006). Questi propongono un sistema di *governance* multilivello globale o regionale senza Stati e nazioni, che sarebbe operativo attraverso una legittimità in uscita (il sistema già in atto nell'UE), basata sulla legittimità dei risultati che le politiche pubbliche hanno avuto, invece di lavorare sulla legittimità in entrata, basata sulla sovranità popolare e nazionale dello Stato.

---

\* Titolo originale: «The post-national and post-sovereign cosmopolitan world ». Traduzione dall'inglese di Adriano Cirulli.

Ci sono differenze all'interno delle proposte federaliste e anche in quelle cosmopolite. Ciò che tutte loro condividono è comunque una più o meno tacita statofobia, l'avversione per le comunità contingenti come le nazioni, una morale universale monoteista (Goikotxea 2021) e il sostegno al libero commercio.

Ci occuperemo dei più moderati, rappresentati da Held e Habermas, che non sono d'accordo tra loro e avanzano punti di riflessione interessanti. Held difende la fine della sovranità popolare a favore una democrazia globale senza Stati, mentre Habermas propone un'Europa democratica in un mondo liberale cosmopolita, senza nazioni e senza sovranità statale, ma comunque con una sorta di struttura di *welfare state*.

Held afferma che in un mondo globalizzato abbiamo bisogno di processi di integrazione regionale (l'Unione Europea è una di queste regioni) per controllare i flussi e i processi economici che sono diventati incontrollabili dai singoli Stati nazionali (Held 1997, 2010). In questo senso, la critica all'Unione Europea si concentra principalmente sulla sua costruzione come somma di Stati e non come parte del progetto cosmopolita di salvaguardia della democrazia liberale e del libero commercio. Anche Habermas ha un sogno, chiamato «patriottismo costituzionale attraverso la democrazia deliberativa» (2001, 2012). L'idea di tenere insieme un testo costituzionale e i suoi valori come un modo per superare le identità nazionali e le divisioni sociali, tuttavia, non può essere realizzata senza l'idea liberale di nazionalismo civico che lo studioso contrappone al nazionalismo romantico e primitivo. Questa identità nazionale, che Habermas non difende ma che deve comunque accettare, non si formerebbe intorno ai valori di un patrimonio culturale condiviso e contingente (come la nazione) ma su un insieme di valori liberali e illuminati, razionali e universalisti. In questo senso, Habermas inserisce questa proposta all'interno del paradigma liberale socialdemocratico e differisce da quella di Held, che invece va oltre e mette in discussione la fattibilità delle politiche keynesiane e del *welfare state*. Tuttavia, entrambi gli autori parlano del carattere post-nazionale e post-sovrano che il mondo dovrebbe avere. Approfondiamo queste idee che articolano la visione del mondo cosmopolita liberale.

## 1. Cosmopoliti post-nazionali e post-sovrani

### 1.1 Il mondo cosmopolita post-sovrano

La sovranità è stata intesa come un principio per cui un'autorità suprema deve esistere all'interno della comunità politica affinché la comunità politica possa esistere e agire. La sovranità implica quindi una particolare relazione o divisione tra lo Stato e la comunità, così come la democrazia, dove la legittimità e l'autorità politica possono provenire solo dalla comunità o dal demos. Tuttavia, il rapporto tra lo Stato e la comunità è cambiato negli ultimi decenni e quindi il principio di sovranità dovrà essere ripensato, non neutralizzato.

La complessità interna delle comunità politiche è cresciuta esponenzialmente con lo sviluppo del *welfare state*. Di conseguenza, anche il rapporto tra lo Stato e la comunità è diventato più complesso; le comunità politiche sono sempre più integrate e le funzioni dello

Stato si moltiplicano allo stesso ritmo. Di fronte a questi cambiamenti alcuni, come i cosmopoliti, chiedono la scomparsa della sovranità, mentre altri, come i democratici radicali, pensano che questa complessità renda il principio di sovranità ancora più necessario, poiché la sua funzione è quella di articolare la relazione tra la comunità e lo Stato in modo che possano entrambi governare, ed essere governati, come appartenenti l'uno all'altro, pur essendo diversi (Hinsley 1986).

Sappiamo che la funzione della sovranità è quella di assicurare l'effettiva esecuzione del potere, e questa funzione è stata in qualche misura democratizzata; siamo passati dall'imperatore sovrano – il Papa, il Re – al popolo sovrano. L'era globale, al contrario, può essere definita come un processo di de-democratizzazione e di privatizzazione continua del processo decisionale popolare e dell'autorità pubblica, e questo processo è legato alla diffusione di domande di sovranità (Goikoetxea 2018). Prima di questa perdita di sovranità, l'Unione Europea ha cercato di attuare il discorso della «co-sovranià», con conseguenze ben note, dove il nostro destino dipende attualmente dalla forza degli occupanti di quei centri di sovranità, vale a dire la forza di ogni esecutivo degli Stati membri o la forza di ogni impresa legata agli esecutivi, piuttosto che dall'applicazione di regole generali.

Qualsiasi sistema politico di regole (diritti e autorità) carente dell'idea e dell'applicazione della sovranità popolare finisce per cadere sotto il controllo di interessi privati (dirigenti, esperti, imprese, lobby, gruppi di interesse), come di fatto sta già accadendo. Non è la proliferazione o l'unificazione di diverse sovranità al di fuori o all'interno dello stato-nazione che rende efficace la democrazia; è l'idea che l'autorità illimitata rivendicata dai governanti sovrani sia conferita al popolo, dove per 'popolo' si intende una comunità territorializzata di tutti i cittadini e soggetti che costituisce e deconstituisce il governo (Yack 2012). L'idea chiave è che la struttura dell'autorità è in ultima istanza responsabile nei confronti del popolo che l'ha istituita e che conserva il diritto di destituirlo (*ibidem*). Ciò che attraverso il presente lavoro vogliamo aggiungere alla discussione è l'idea che il popolo deve avere non solo il diritto, ma la *capacità* di destituirlo (Goikoetxea 2017). L'autorità sovrana, sostenevano Bodin e Hobbes, è progettata per sostituire i centri di autorità multipli, sovrapposti e concorrenti delle società premoderne. E, per quanto ne sappiamo, il governo limitato, la responsabilità pubblica e lo stato di diritto sono legati alla sovranità statale e popolare. Cercare invece di dipingere un quadro della sovranità interna come un'autorità arbitraria (Beck 2006; Held 2010), non ha alcuna rilevanza politica perché il focus non è la moralità ma l'attaccamento politico e la *capacità* democratica. Nelle comunità umane, l'arbitrarietà e la contingenza sono costitutive, anche perché ciò che la comunità decide non è mai deciso dall'intera comunità (i bambini, i migranti e molti altri non possono votare) ma è comunque applicato all'intera comunità, come dice Yack. Se la decisione non viene mai presa dall'intera comunità su cui viene applicata, anche se questa viene applicata secondo le regole o le leggi concordate e condivise, allora il conflitto e l'arbitrarietà sono costitutivi, poiché anche queste regole molto generali non vengono decise dall'intera comunità e quindi il consenso lascia sempre fuori una parte della comunità. L'arbitrarietà e la contingenza non vengono prima del discorso, e il discorso non viene prima dei rapporti di potere (Goikoetxea 2018), ed è per questo che conoscenza e potere sono correlati, come disse Hobbes

a suo tempo («Auctoritas non veritas facit legem», ossia “L’autorità, non la verità, fa la legge”). Nessun sistema politico e giuridico può funzionare senza l’esistenza di meccanismi coercitivi per imporre l’obbedienza, e il concetto di sovranità popolare è quello che dà legittimità e giustificazione a questa autorità regolatrice di meccanismi coercitivi (Hinsley 1986: 199). La forza dell’idea di autorità democratica è il fatto che si fonda sulla sovranità popolare, dove la sovranità popolare si riferisce alla *capacità politica* (non solo al diritto) che una comunità ha di riprodursi secondo le proprie decisioni, tra cui quella di sopravvivere nel tempo e nello spazio (Goikoetxea 2018).

## 1.2 Il mondo cosmopolita post-nazionale

La fine o la crisi dello stato-nazione è stata ampiamente annunciata, almeno dai primi anni Novanta. Alcuni autori hanno sottolineato l’importanza del passaggio da un modo di produzione fordista a uno postfordista, altri il rapido ‘svuotamento’ dello Stato (Jessop 2008; Rhodes 2002) e altri ancora l’emergere di regioni e città come nuovi motori dell’economia globale (Sassen 2008, 2013; Harvey 2007). Molti di questi studi, tuttavia, limitano l’analisi di questa trasformazione a una sola delle due dimensioni dello “stato-nazione”. L’attenzione si concentra quasi esclusivamente sulla trasformazione della struttura e dei poteri dello *Stato*, mentre il modo in cui questa trasformazione influenzi la *nazione* viene in qualche modo trascurato. La domanda che ancora attende una risposta è se questo ridimensionamento dello stato-nazione, sia in termini economici che politico-istituzionali, sia accompagnato anche da un ridimensionamento dell’identità nazionale (Antonsich – Holland 2014).

Tabella 1. Tendenze dell’orgoglio nazionale associate ai paesi dell’Europa occidentale.

**Table.1** National pride ('very proud' + 'quite proud'). Eb 1982-2005

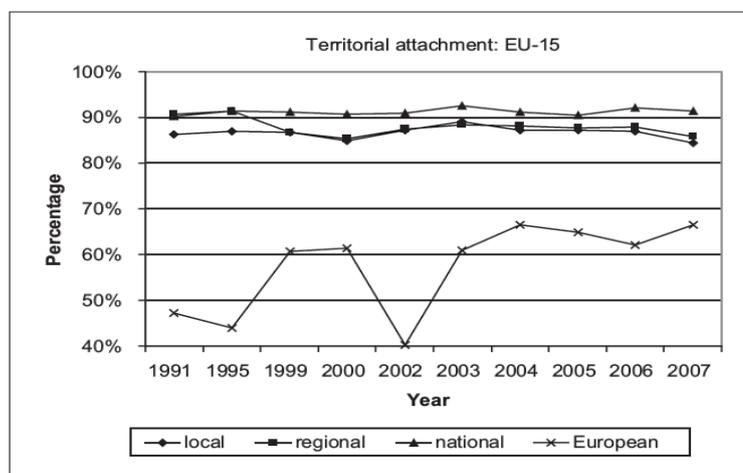
| Country          | 1982      | 1983      | 1985      | 1986      | 1988      | 1994      | 1997      | 1999      | 2000      | 2001      | 2002      | 2003      | 2004      | 2005      | average*<br>1982-2005 | difference*<br>1982-2005 |
|------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------------------|--------------------------|
| Ireland          | 90        | 89        | 91        | 94        | 94        | 96        | 97        | 99        | 98        | 98        | 98        | 97        | 99        | 98        | 96                    | +6                       |
| Finland          | -         | -         | -         | -         | -         | -         | 91        | 94        | 92        | 96        | 97        | 97        | 97        | 97        | 95                    | +6                       |
| Greece           | 91        | 94        | 92        | 91        | 92        | 92        | 92        | 97        | 95        | 95        | 97        | 97        | 97        | 96        | 94                    | +5                       |
| Spain            | -         | -         | 93        | 91        | 88        | 87        | 87        | 92        | 90        | 94        | 93        | 95        | 91        | 93        | 91                    | 0                        |
| Portugal         | -         | -         | 88        | 89        | 88        | 90        | 92        | 92        | 92        | 94        | 93        | 93        | 92        | 90        | 91                    | +2                       |
| Sweden           | -         | -         | -         | -         | -         | -         | 86        | 88        | 90        | 88        | 92        | 92        | 93        | 92        | 90                    | +6                       |
| Austria          | -         | -         | -         | -         | -         | -         | 81        | 92        | 91        | 90        | 92        | 94        | 90        | 92        | 90                    | +11                      |
| Great Britain    | 89        | 93        | 88        | 89        | 84        | 85        | 88        | 95        | 92        | 94        | 92        | 92        | 92        | 93        | 90                    | +4                       |
| Northern Ireland | 87        | 92        | 93        | 90        | 84        | 91        | 85        | 92        | 92        | 92        | 93        | 94        | 79        | 77        | 89                    | -10                      |
| Luxembourg       | 87        | 93        | 93        | 95        | 88        | 84        | 83        | 87        | 88        | 84        | 88        | 87        | 94        | 93        | 89                    | +6                       |
| Denmark          | 83        | 87        | 85        | 87        | 78        | 88        | 91        | 93        | 90        | 91        | 91        | 91        | 93        | 93        | 88                    | +10                      |
| Italy            | 77        | 86        | 88        | 88        | 85        | 83        | 79        | 86        | 88        | 91        | 94        | 94        | 92        | 93        | 87                    | +16                      |
| <b>EU-15</b>     | <b>80</b> | <b>85</b> | <b>85</b> | <b>84</b> | <b>83</b> | <b>88</b> | <b>79</b> | <b>88</b> | <b>88</b> | <b>88</b> | <b>90</b> | <b>90</b> | <b>90</b> | <b>90</b> | <b>86</b>             | +10                      |
| France           | 81        | 80        | 85        | 84        | 80        | 75        | 73        | 87        | 89        | 89        | 89        | 91        | 89        | 92        | 85                    | +11                      |
| Netherlands      | 77        | 83        | 84        | 81        | 84        | 73        | 85        | 87        | 85        | 86        | 87        | 85        | 88        | 88        | 84                    | +11                      |
| Belgium          | 63        | 76        | 76        | 66        | 71        | 75        | 46        | 77        | 82        | 82        | 83        | 86        | 84        | 85        | 75                    | +22                      |
| West Germany     | 64        | 65        | 63        | 64        | 68        | 56        | 49        | 73        | 74        | 74        | 76        | 72        | 74        | 71        | 67                    | +7                       |
| East Germany     | -         | -         | -         | -         | -         | 55        | 36        | 67        | 67        | 68        | 75        | 74        | 74        | 76        | 66                    | +21                      |

Source: Eurobarometer (1982-2005). Values in percentage.

Question: 'Would you say that you are very proud, quite proud, not very proud, or not at all proud to be [nationality]?'

\* **Average** is on all values between 1991 (1985 for Spain and Portugal; 1994 for East Germany; 1997 for Finland, Sweden, and Austria) and 2005; **difference** is between 1982 (1985 for Spain and Portugal; 1994 for East Germany; 1997 for Finland, Sweden, and Austria) and 2005.

Tabella 2. Attaccamento territoriale nella UE -15



**Figure 1.** Territorial attachment in EU-15 ('very' + 'fairly'), 1991–2007.  
 Source: Eurobarometer (1991–2007).

Guardando i dati a livello europeo, notiamo che nel complesso, dal 1982 al 2005, le identità nazionali tra i paesi dell'UE-15 non sono diminuite. Al contrario, l'identità nazionale è aumentata di dieci punti percentuali, e se analizzata in termini di «attaccamento» e non di «orgoglio», le identità nazionali in Europa occidentale non stanno certamente vivendo una fase di declino (Antonisch 2007). A partire dal 1991, le rilevazioni dell'Eurobarometro hanno periodicamente raccolto dati riguardanti l'attaccamento territoriale dei cittadini europei. Il «nazionale» mostra il punteggio più alto tra i quattro tipi di attaccamento territoriale investigati. In media, negli anni del sondaggio, circa il 91% delle persone in Europa occidentale ha dichiarato di identificarsi con la nazione. L'identità nazionale rimane ancora la forma primaria di identità territoriale. In altre parole, l'idea che le identità nazionali siano in crisi nell'era della globalizzazione non trova riscontri quantitativi nel caso dell'Europa occidentale, anche quando viene analizzata in termini di «attaccamento».

## 2. La democrazia capitalista globale e la sua morale universale

Sebbene ci siano differenze all'interno degli approcci cosmopoliti, il nostro interesse principale è nella connessione che il cosmopolitismo liberale stabilisce tra il libero scambio-competizione globale e la democrazia attraverso la nozione di moralità e razionalità universale.

I cosmopoliti liberali (Beck 2006; Held 2005, 2010; Habermas 2001) ci esortano a conformare il mondo alle norme implicite nei nostri impegni di umanità e uguaglianza e ad adattare i nostri ideali morali e politici superati alle condizioni cosmopolite dell'esistenza. Essi sostengono che i nostri problemi sono globali, e gli Stati nazionali democratici sono

locali, e che quindi dovremmo trovare un sostituto per i governi nazionali e la loro sovranità popolare, poiché questi non ci permettono di far coincidere i nostri confini politici (locali o nazionali) con i nostri problemi politici (globali).

Noi sosteniamo invece che affinché qualcosa sia globale, deve prima essere locale e non c'è nulla nella nostra storia politica che ci porti a pensare che i problemi globali neutralizzino quelli locali, perché, inoltre, i problemi globali sono vissuti e sperimentati localmente, come sottolinea Yack (2012). La maggior parte degli esseri umani non solo vive localmente (problemi locali e globali) ma ama anche localmente, mangia localmente e lavora localmente. Se stiamo entrando in un'era post-sovranià e post-nazionale in cui i *welfare state* nazionali e keynesiani vengono sostituiti da regimi di *workfare* post-nazionali e schumpeteriani che vengono implementati attraverso sistemi di *governance* multi-livello non nazionali e non eletti, non è a causa delle necessità astratte della concorrenza e dei mercati globali, ma a causa di decisioni politiche locali volte a privatizzare la democrazia, a livello locale e globale.

Il problema chiave, però, è che i cosmopoliti liberali (universalisti) non collegano il capitalismo globale e la diffusione dei regimi postnazionali schumpeteriani al rafforzamento dei rami esecutivi e giudiziari degli Stati nazionali a favore gli interessi del capitale (interessi che sono tanto globali quanto privati), ma ad uno sviluppo considerato razionale e morale nonché necessario al fine di rendere il mondo più giusto e uguale.

## 2.1 Il capitalismo globale e la sua razionalità universale

Come già abbiamo descritto in *Privatizzare la democrazia* (Goikoetxea 2021), c'è una scena di un episodio di *The West Wing* dove il presidente degli Stati Uniti Bartlet spiega come il libero commercio porti libertà e democrazia al mondo. Afferma che gli agricoltori (da qualche parte) devono smettere di chiedere allo Stato sussidi e protezione, e accettare il libero commercio, perché questo è un bene per tutto il Paese. Uno stagista appare e risponde che «Questo può essere un bene per il Paese ma non per gli agricoltori», e il presidente risponde «Ok, ma questo è ancora un bene per l'economia», lo stagista chiede «L'economia di chi?».

Schumpeter è uno dei più noti rappresentanti di questo approccio universalista al libero commercio (nonostante la sua riluttanza verso l'idea di una morale universale). Egli disse che *se il libero scambio potesse essere messo in atto, allora la guerra e l'imperialismo non sarebbero necessari* (Schumpeter 1951: 76), poiché «il capitalismo è per natura anti-imperialista» (ivi: 73). Questa è la razionalità universalista di fondo non solo dei neoliberalisti e degli ordo-liberisti, ma anche della maggior parte dei cosmopoliti liberali. L'imperialismo è, nelle parole di Schumpeter, «la disposizione senza oggetto da parte di uno Stato a un'espansione energica e illimitata» (ivi: 6). Pertanto, l'imperialismo è causato dallo Stato e dalle sue ragioni inadeguate. «Espansione senza oggetto» per Schumpeter significa «un'espansione senza oggetto adeguato al di là di se stessa» (ivi: 64) e «oggetto adeguato» è la ragione adeguata – cioè «l'interesse ragionato e ragionevole», che nel presente linguaggio cosmopolita *mainstream* si riferisce all'interesse frutto della verità economica universale del libero commercio (allora) e della libera concorrenza (oggi). Abbiamo due premesse fonda-

ti: l'esistenza di una verità universale economica e la sua corrispondente razionalità universale (e di conseguenza dobbiamo ragionare, agire e governare secondo questa verità). Per questo coloro che si oppongono a questa razionalità universale economica vengono considerati primitivi (come Schumpeter battezzò la Germania, la Francia e più o meno tutto il continente europeo, in 1951: 65), poiché non sono in grado di vedere questa verità civica e progressista superiore, al pari di quelli che attualmente si ostinano a non liberarsi della sovranità statale e popolare.

Gli approcci che cercano di spiegare un fenomeno moderno mettendolo in relazione unicamente con gli istinti umani (avidità, potere) e con l'antropologia morale teleologica (primitivo contro civico) non sono in grado di spiegare perché il capitalismo finanziario globale e la de-democratizzazione si stanno realizzando allo stesso tempo. Anche se Hobson lavorava all'interno della stessa visione liberale di Schumpeter, spiegava però l'imperialismo, il capitalismo e la colonizzazione come un fenomeno economico moderno, e non come un fenomeno primitivo, morale, antropologico e teleologico. Per Hobson (1938), il fattore più importante nell'economia dell'imperialismo era l'investimento straniero da parte dei centri finanziari che usano lo Stato per scopi commerciali privati e per attuare le loro politiche. Lo diceva anche Lenin quando affermava che l'imperialismo è lo stadio monopolistico del capitalismo, che si realizza quando il dominio dei monopoli e del capitale finanziario ha preso forma, in cui l'esportazione del capitale ha acquisito un'importanza pronunciata ed è iniziata la divisione del mondo da parte dei trust internazionali (Lenin 2002: 38-39). L'affermazione che il capitalismo monopolistico e finanziario crea una particolare forma di espansione territoriale e di mercato significa che la colonizzazione è da considerarsi la conseguenza del capitalismo e dell'espansione con forza, e questo vale sia per Lenin che per Hobson. Anche se la spiegazione di Hobson dell'imperialismo differisce da quella di Lenin in quanto il primo sottolinea il fallimento di certe politiche che hanno portato alla sovrapproduzione, mentre il secondo rimarca gli elementi strutturali del sistema capitalista (come l'inevitabile centralizzazione dei mezzi di produzione), entrambi offrivano una spiegazione non solo economica, ma anche politica dell'imperialismo. In opposizione a loro, i summenzionati cosmopoliti liberali schumpeteriani sostengono che la globalizzazione, o il processo di privatizzazione delle legislazioni nazionali, delle strutture decisionali popolari e delle istituzioni pubbliche in tutto il mondo, è giustificata perché viene effettuata per aprire i mercati e diffondere la libera concorrenza, che porterà la libertà individuale e la pace globale, come dice il presidente Bartlet di *The West Wing*. «La libertà di chi e la pace di chi?», avrebbe chiesto lo stagista.

## 2.2 La democrazia liberale globale e la sua moralità universale

Avere problemi globali e avere bisogno di soluzioni globali non è incompatibile con l'avere strutture nazionali locali o sistemi politici per problemi locali e nazionali. Tuttavia, e nonostante tutte le loro differenze, i cosmopoliti liberali considerano il nazionalismo un problema morale (Yack 2012). Non amano le comunità nazionali, perché non sono scelte da sog-

getti razionali, ma assegnate contingentemente dalla nascita. I pluralisti dicono che i legami cosmopoliti dovrebbero avere la precedenza sui legami nazionali, proprio perché le comunità nazionali sono confini contingenti e moralmente arbitrari. Gli egualitari insistono sul fatto che le nostre credenze condivise nell'uguale valore morale degli esseri umani ci obbligano ad espandere la portata del nostro principio di giustizia distributiva per includerli tutti. I cosiddetti cosmopoliti moderati cercano di dimostrare che il riconoscimento del particolarismo etico e culturale non esclude l'accesso a norme universali. Tuttavia, come notato in precedenza, non riescono a spiegare perché queste norme universali dovrebbero avere la precedenza su quelle generate da comunità più locali o nazionali (Yack 2012). Inoltre, nessuno di loro parla dell'arbitrarietà morale della famiglia di sangue, e nessuno la immagina come una comunità primitiva ed esclusiva senza vergogna che dovrebbe scomparire in un mondo cosmopolita, nonostante il fatto che la famiglia sia assegnata contingentemente dalla nascita.

Per i cosmopoliti liberali, le richieste delle lobby farmaceutiche sono meno moralmente aberranti delle richieste delle comunità siriane, britanniche, scozzesi o nere, perché si sceglie di far parte di una lobby farmaceutica, ma non si sceglie di nascere siriani, neri, britannici o poveri; quindi, in questo modo, non si può avere diritto a qualcosa solo perché è stato assegnato contingentemente dalla nascita.

Analizziamo attentamente questo punto.

Ci sono due tipi di arbitrarietà che i cosmopoliti liberali vogliono disattivare. Uno è che non meritiamo alcuna ricompensa o svantaggio per essere nati in un luogo e in un tempo particolari. «Arbitrario» qui viene usato nel senso di “senza scopo”. Quindi, non si dovrebbe avere diritto alla cittadinanza solo perché si è nati in un certo luogo. I confini nazionali sono moralmente arbitrari in questo senso per i cosmopoliti, perché riguardano una contingenza, un'eredità culturale condivisa, come un ambito speciale di relazione e lealtà.

Il secondo tipo di arbitrarietà che vogliono neutralizzare è che non deriviamo alcun diritto a una quota maggiore di beni, ad esempio essere più ricchi o avere più proprietà o andare in una scuola d'élite, dal nostro possesso di qualità che sono irrilevanti per la distribuzione dei beni, come essere bianchi, essere nati con un pene o avere un colore specifico della pelle.

Ci sono molte obiezioni a queste premesse di base che sostengono il pensiero liberale cosmopolita.

In primo luogo, non è chiaro cosa distingue un modo moralmente arbitrario di raggruppare gli esseri umani da uno che non lo è (Yack 2012). Non pensiamo che la quota di eredità culturale con cui definiamo una comunità nazionale sia più o meno contingente dell'essere nati umani. La critica morale della contingenza in opposizione alla libera scelta omette l'interpretazione teleologica dell'esistenza dell'umanità da cui muove. I cosmopoliti liberali pensano che una comunità umana abbia uno scopo, a differenza delle comunità nazionali, e che questo scopo unico dell'umanità sia possibile solo all'interno del pensiero teleologico monoteista.

In secondo luogo, l'umanità non è una comunità. Come sottolineato da Yack, i legami comunitari si basano su una disposizione sociale soggettiva a considerare qualche forma di

condivisione come fonte di interesse e lealtà reciproci; la semplice condivisione di tratti non è sufficiente di per sé a creare una comunità.

In terzo luogo, a seconda della vostra moralità, potete considerare moralmente sbagliato dividere l'umanità tra ricchi e poveri, francesi e inglesi, bianchi e neri, donne e uomini, ma non è un fatto arbitrario. È politico. Nessuno nasce ricco o povero, francese o britannico, bianco o nero, donna o uomo. Non si nasce donna, ma lo si diventa (Simone de Beauvoir). Non si nasce neri, inglesi o poveri, lo si diventa. Si nasce con una vagina, o con un pene, con questo o quel colore di pelle, con o senza risorse. Genere, razza, etnia e classe non sono categorie biologiche o naturali come i cosmopoliti liberali cercano tacitamente di trasmettere nelle loro proposte sulla contingenza e la libera scelta. Sono invece categorie socio-politiche. L'idea, così come la formulano, che avere la fortuna di nascere da ricchi genitori bianchi occidentali di classe superiore o la sfortuna di nascere da poveri genitori bruni analfabeti, non dovrebbe avere nulla a che fare con la distribuzione dei beni (dall'autorità politica agli stipendi, o anche l'ammissione alle scuole d'élite) è molto accattivante ma non fornisce un contributo analitico. Dire che essere povero non è una ragione per escluderti dall'accesso a una scuola d'élite o a certi lavori molto ben pagati è assurdo, poiché è il fatto stesso che i tuoi genitori che non hai scelto o la tua comunità che non hai scelto non hanno avuto accesso a certi lavori, scuole, stipendi e luoghi che ti ha fatto "nascere" povero.

Che senso ha affermare che ciò che ti rende "povero" (nero o bianco, donna, armeno o afroamericano) non dovrebbe determinare la tua povertà (la tua classe socio-economica o la tua classe socio-politica)?

Il fatto di essere nato con un determinato colore della pelle non ti rende biologicamente nero, ma politicamente e socio-economicamente nero, poiché la razza non è una categoria biologica ma socio-politica, creata proprio per sfruttare o escludere chi non condivide il tuo colore della pelle. Nel caso del patriarcato (il sistema sociale in cui viviamo ma che viene sistematicamente omesso da questi autori), gli uomini bianchi hanno stipendi e prestigio più alti, gestiscono i sistemi politici, finanziari e giuridici, le banche e le imprese, non perché hanno più talento o intelligenza o capacità di ragionare delle donne o dei neri, ma perché sono nati con un pene e un colore di pelle specifico. E avere un pene (o un colore specifico della pelle), in un sistema patriarcale (o in un sistema razzista), ti dà accesso a certi privilegi come l'essere pagato più delle donne (dei neri negli USA, degli armeni in Turchia, dei marocchini in Spagna e Francia), come dirigere Paesi e banche insieme al privilegio di essere il protagonista della storia, della conoscenza e della scienza, a differenza delle donne (o dei neri negli USA, o degli armeni in Turchia, ecc.) Perché, ancora una volta, non si nasce donne (nere, povere, armeno o inglesi), ma lo si diventa (Beauvoir 1975; Wittig 1992; Butler 2006; Pateman 1995). Come possiamo suggerire che queste categorie non debbano giocare alcun ruolo nella nostra vita (per ottenere o non ottenere diritti, *welfare*, ecc.) se la nostra vita è vissuta solo attraverso queste categorie politiche?

Contrariamente a Habermas e Beck, ma anche a Miller (2007) e Yack (2012), riteniamo che la fonte della distinzione (essere poveri, donne, neri, indigeni) non può essere separata dalla sua rilevanza per la distribuzione di beni e servizi di cura, poiché è attraverso la distri-

buzione di beni, prestigio, cure e tutti i tipi di tecnologie di potere, frame e risorse discorsive che, in primo luogo, si creano queste distinzioni.

Ai cosmopoliti non piacciono le comunità nazionali perché non sono una conseguenza delle nostre scelte morali. Oltre al fatto che loro non spiegano perché sostengono che nascere umani è di fatto una scelta morale, o perché i legami nazionali sono moralmente aberranti mentre i legami familiari no, abbiamo un'altra questione di fondo, ed è che gli esseri umani non possono scegliere nulla. Non possono scegliere dove nascere, in quale famiglia nascere, nascere con un colore di pelle o un altro, o nascere tedeschi, ricchi o poveri, o nascere in un posto con scuole private, con un sistema sanitario pubblico e servizi pubblici sociali, con buone ferrovie, grandi case o circondati da colletti bianchi molto ben remunerati. Nella parte di mondo in cui abitiamo, siamo socialmente, economicamente, culturalmente e politicamente determinati in base a dove siamo nati e in base alle cure, all'affetto, all'alimentazione, alle risorse e all'educazione che abbiamo ricevuto molto prima che potessimo ragionare, parlare e discutere, molto prima che potessimo scegliere liberamente qualcosa.

### Conclusioni

C'è qualcosa di intrinsecamente perverso nel pensare che tutti i nostri primi anni come esseri umani, quelli in cui soggetti da noi non scelti (per lo più donne) ci nutrono, si prendono cura di noi, e ci fanno diventare individui umani in grado di prendere decisioni, siano moralmente problematici perché non scegliamo chi ci nutre e come e quando siamo nutriti, vestiti, lavati, amati e curati. E questa perversione ha il suo fondamento nell'insieme di omissioni che questi studiosi fanno per i propri privilegi dovuti all'essere nati in paesi non scelti patriarcali e più o meno ricchi, in famiglie non scelte di classe media o superiore prevalentemente bianche, insieme ad omettere che queste contingenze hanno un enorme significato politico e molte conseguenze morali contingenti legate al fatto di poter esprimere pubblicamente il loro punto di vista e ad avere un pubblico globale.

Il problema con il libero commercio, la libera concorrenza e la libera scelta nel pensiero morale liberale, e quindi nelle proposte liberali di soluzioni al deficit democratico del nostro mondo globale, è il fatto che la maggior parte di quegli individui, comunità, dispositivi, istituzioni e condizioni che ci sono stati resi disponibili e possibili da scegliere sono basati in realtà sulla mancanza di scelta. Dire che per sviluppare i nostri reciproci interessi e lealtà, le comunità scelte come lobby, gruppi di interesse e associazioni dovrebbero avere la nostra preferenza rispetto a quelle che non sono scelte (come le comunità nazionali e di conseguenza la famiglia), significa uscire dal binario del processo di scelta umana.

Mentre questi cosmopoliti liberali moralizzano le nostre "contingenze" e universalizzano le loro, noi le *politicizziamo* tutte. Gli esseri umani non possono scegliere di nascere umani, con questo o quel colore della pelle, con un pene o in una comunità senza stato o senza la benedizione di Dio. Ma possono sempre politicizzare questi attributi attraverso la

contestazione politica, ed è per questo che la politicizzazione è costitutiva della democratizzazione, mentre la *moralizzazione* va nella direzione opposta.

### Riferimenti bibliografici

- Antonsich M. (2009), «On Territory, the Nation-State and the Crisis of the Hyphen», *Progress in Human Geography*, 33 (6), pp. 789-806.
- Antonsich M. (2010), «Territory and Territoriality», in Association of American Geographers, *The International Encyclopedia of Geography*, Wiley-Blackwell, Oxford.
- Antonsich M. – Holland E. C. (2014), «Territorial Attachment in the Age of Globalization: The Case of Western Europe», *European Urban and Regional Studies*, vol. 21 (2), pp. 206-221.
- de Beauvoir S. (1975), *Il secondo sesso*, Il Saggiatore, Milano.
- Beck U. (2006), *Cosmopolitan Vision*, Polity Press, Cambridge.
- Butler J. (2006), *La disfatta del genere*, Meltemi, Roma.
- Cain P. (2002), *Hobson and Imperialism: Radicalism, New Liberalism and Finance 1887-1938*, Oxford University Press, Oxford.
- Caney S. (2001), «Cosmopolitan Justice and Equalizing Opportunities», *Metaphilosophy*, n. 32, pp. 113-134.
- Eriksen E. O. – Fossum J. E. (eds.) (2000), *Democracy in the European Union: Integration through Deliberation?*, Routledge, New York.
- Eriksen E. O. – Fossum J. E. (eds.) (2012), *Rethinking Democracy and the European Union*, Routledge, New York.
- Goikoetxea J. (2021), *Privatizzare la democrazia*, Red Star Press, Roma.
- Habermas J. (2001), *The Post-National Constellation*, MIT Press, Cambridge MA.
- Habermas J. (2012), *The Crisis of the European Union: A Response*, Polity Press, Cambridge.
- Harvey D. (2007), *Breve storia del neoliberismo*, Il Saggiatore, Milano.
- Held D. (2005), «Principles of the Cosmopolitan Order», in Brock G. – Brighouse H. (eds.), *The Political Philosophy of Cosmopolitanism*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Held D. (2010), *Cosmopolitanism: Ideals and Reality*, Polity Press, Cambridge.
- Hinsley F. H. (1986), *Sovereignty*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Hirst P. – Thompson G. (1996), *Globalization in Question*, Polity Press, Cambridge.
- Hobson J. A. (1938), *Imperialism: A Study*, G. Allen & Unwin, London.
- Jessop B. (2008), *State Power: A Strategic-relational Approach*, Polity Press, Cambridge.
- Joseph J. (2014), «Combining Hegemony and Governmentality to Explain Global Governance», *Spectrum: Journal of Global Studies*, 6 (1), pp. 1-15.
- Lenin V. I. (2002), *L'imperialismo, fase suprema del capitalismo*, Edizioni Lotta Comunista, Milano.
- Majone G. (1998) «Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards», *European Law Journal*, vol. 4, n. 1, pp. 5-28.
- Miller D. (2007), *National Responsibility and Global Justice*, Oxford University Press, Oxford.

- Moravcsik A. (2002), «In Defense of the Democratic Deficit: Reassessing the Legitimacy of the European Union», *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n. 4, pp. 603-634.
- Nakano T. (2006), «A Critique of Held's Cosmopolitan Democracy», *Contemporary Political Theory*, 5 (33).
- Nussbaum M. (1996), *For Love of Country? Debating the Limits of Patriotism*, Beacon Press, Boston.
- Pateman C. (1995), *El contrato sexual*, Anthropos, Barcelona.
- Polanyi K. (2000), *La grande trasformazione: le origini politiche ed economiche del nostro tempo*, Einaudi, Torino.
- Rhodes M. (2002), «Welfare States and Europe», in Heywood P. – Jones E. – Rhodes M. (eds.), *Developments in West European Politics 2*, Palgrave, London.
- Sassen S. (2008), *Territorio, autorità, diritti: assemblaggi dal Medioevo all'età globale*, Bruno Mondadori, Milano.
- Sassen S. (2013), «Quando il territorio confina con la territorialità, il territorio», *Politica, Governance*, 1 (1), pp. 21-45.
- Schumpeter J. (1951), *Imperialismo e classi sociali*, Meridian Books, Cleveland-New York.
- Schumpeter J. (2010), *Capitalismo, socialismo e democrazia*, Routledge, London-New York.
- Yack B. (2012), *Nationalism and the Moral Psychology of Community*, Chicago University Press, Chicago.
- Weber M. (1971), «La politica come vocazione», in Cavalli L. (a cura di), *Ordine e mutamento sociale*, Il Mulino, Bologna, pp. 155-165.
- Wittig M. (2005), *El pensamiento heterosexual y otros ensayos*, Egales, Madrid.

## Franciscu Sedda

### L'AUTODETERMINAZIONE NAZIONALE E I LIMITI DELL'EUROPA\*

#### Introduzione

Dopo il trionfo, a cavallo del millennio, della retorica dell'unificazione europea come superamento degli Stati, ma ancor più come atto di definitiva messa in mora della pretesa di costituirne di nuovi da parte delle così dette nazioni senza Stato, gli anni dieci del nostro secolo hanno inaspettatamente messo l'Europa davanti al fenomeno dell'autodeterminazione nazionale<sup>1</sup>. Se l'indipendenza del Montenegro (2006) e quella del Kosovo (2008) potevano ancora essere fatte ricadere fuori dallo spazio europeo, dalle sue istituzioni e procedure, le cose sono cambiate repentinamente nel giro di quattro anni. Dal 2014 al 2018 si è assistito ai referendum d'indipendenza di Scozia (18 settembre 2014), Catalogna (1 ottobre 2017) e, non suoni contraddittorio, Nuova Caledonia (4 novembre 2018). A questi andrebbe inoltre aggiunto il referendum della Gran Bretagna sulla permanenza nell'Unione Europea (23 giugno 2016).

Quattro eventi diversi, per alcuni analisti forse persino irrelati, che presi insieme formano tuttavia un *corpus* di grande valore per chi volesse riflettere fuori dagli schemi consueti sulle forme semiopolitiche dell'Europa.

Non è nostro intendimento entrare con questo saggio nel dibattito generale sul *diritto dei popoli* tanto meno sull'annoso conflitto fra il principio di autodeterminazione e quello dell'integrità territoriale dello Stato e dunque sul *diritto alla secessione*<sup>2</sup>. Ci pare invece utile usare il tema dell'*autodeterminazione nazionale* come via d'accesso privilegiata alla comprensione di ciò che genericamente chiamiamo Europa, o ancor più precisamente, alla percezione dei *limiti dell'Europa*.

In altri termini la nostra domanda è: quale immagine dell'Europa, o quali immagini al plurale, ci rivela il tema dell'autodeterminazione nazionale? Ponendoci agli estremi, usando fenomeni percepiti come eccentrici se non scabrosi, riteniamo infatti di poter focalizzare i limiti geografici, strategici e politici dell'Europa, rivelando così paradossi, travagli e potenzialità di un sistema che rischia altrimenti di perdere senso, schiacciato fra caoticità e ovvietà, fra delirio e sclerotizzazione.

---

\* Una versione più estesa del presente saggio è apparsa in inglese in Mangiapane F. – Migliore T. (eds.), *Images of Europe. The Union between Federation and Separation*, Springer, Cham, 2021, pp. 123-140.

<sup>1</sup> Per una delle introduzioni generali al tema, vedi Sorens 2012, Gallagher Cunningham 2014, Geniola – Mortellaro – Petrosino 2018.

<sup>2</sup> Buchanan (1991), agli inizi degli anni Novanta, lamentava una totale assenza di riflessione filosofico-politica in merito al diritto di secessione. A quel tentativo è succeduta molta letteratura. Sul tema è tornato recentemente M. Keating (2019).

Le vicende della Scozia (2014) e, soprattutto, della Catalogna (2016) dimostrano infatti che l'Europa viene messa più in imbarazzo da un democratico referendum sull'indipendenza, e dalla potenziale costituzione di un nuovo Stato europeo, che non da un referendum d'uscita dall'Unione, dalla presenza di formazioni di ispirazione xenofoba alla guida dei suoi Stati o addirittura dalla presenza, all'interno del suo spazio, di regimi autoritari come quello di Viktor Orbán in Ungheria.

C'è insomma una *riserva di significatività* che il rapporto fra autodeterminazione nazionale ed Europa fa facilmente esplodere mettendo in causa i discorsi sulla democrazia, sulla presunta fine delle identificazioni statal-nazionali, sul cosmopolitismo, sull'identità stessa dell'Europa.

## 1. Limiti

### 1.1. Limiti geografici: dove finisce l'Europa?

Perché nella nostra lista c'è il referendum d'indipendenza della Nuova Caledonia, una piccola isola del Pacifico? Perché si tratta di un referendum d'indipendenza dalla Francia, ottenuto dai rappresentanti del popolo indigeno dell'isola, i Kanak, dopo anni di tensioni, scontri e negoziati con lo Stato francese<sup>3</sup>. Questo referendum è dunque, a suo modo, un referendum europeo, che riguarda l'Europa e che ricade dentro i suoi confini istituzionali: ancor oggi l'Europa finisce nel Pacifico e in molti altri luoghi del globo, in prevalenza isole<sup>4</sup>, che il territorio europeo si porta appresso con un misto di celato imbarazzo e di esotico orgoglio.

In questo caso la legittimità del referendum viene letta dentro il quadro dei processi di decolonizzazione extra-europei. Nonostante ciò, la tempistica e le modalità dell'evento entrano comunque in risonanza con la richiesta infra-europea di diverse collettività di potersi pronunciare sulla propria permanenza o meno all'interno degli attuali Stati d'appartenenza. Si pensi semplicemente al fatto che le regole negoziate fra il governo francese e gli indipendentisti kanak hanno previsto non una ma tre consultazioni referendarie.

Sebbene dentro un complesso quadro di negoziazioni in materia di censo elettorale, e nonostante il terzo ed ultimo referendum sia stato boicottato dall'indipendentismo in quanto convocato in una situazione pandemica ritenuta inopportuna, l'iper-centralistica Repubblica Francese ha comunque accettato condizioni che difficilmente applicherebbe alla volontà di pronunciarsi dei corsi o dei bretoni. Si potrebbe dire dunque che queste isole sono europee quando gli Stati europei esercitano la sovranità su quei territori ma non lo sono quando, ponendo la questione della propria sovranità davanti e dentro l'Europa

---

<sup>3</sup> Per uno sguardo sul processo di emancipazione dei Kanak e sull'autodeterminazione in Nuova Caledonia, vedi Leblic – Cugola 2018. Per un'analisi del voto, cf. Leblic 2018. Per dei reportage in continuo aggiornamento <[www.lepoint.fr/dossiers/societe/referendum-nouvelle-caledonie/](http://www.lepoint.fr/dossiers/societe/referendum-nouvelle-caledonie/)>.

<sup>4</sup> Cfr. Favole 2020.

contemporanea, la dovrebbero costringere a ripensare se stessa e il suo rapporto con l'autodeterminazione<sup>5</sup>.

Dove finisce, o dove inizia, dunque, l'Europa? Detto in altri termini, quali azioni, per quanto da distante, riguardano lo spazio istituzionale europeo e ne mettono in discussione pratiche e valori? Il problema dei limiti geografici si ricollega a più generali problemi semiopolitici e ci ricorda che dentro e dietro il nome Europa si agitano molte cose diverse. Quando si dice Europa, infatti, si fanno risuonare attraverso quel segno *equivalenze convenzionali* altamente parziali ed imperfette: lo dimostra plasticamente la *non coincidenza* di una mappa dell'Europa intesa come entità geografica, come spazio dell'Unione Europea o come Eurozona.

### 1.2. Limiti strategici: quanto vale l'uropeismo?

Il referendum per l'indipendenza della Scozia e quello per l'uscita della Gran Bretagna dall'Unione Europea sono profondamente interrelati, come ha ben sintetizzato Schnapper (2015) in un saggio scritto a caldo che prenderemo come riferimento per la nostra sintesi (cfr. anche Dardanelli – Mitchell 2014).

Quello che ci interessa è che questa correlazione evidenzia i limiti strategici dell'Europa attuale. L'indipendentismo scozzese ha fatto infatti del suo europeismo e della sua volontà di aderire all'Europa un tema chiave della sua campagna referendaria. Tale strategia tematica mirava in primo luogo a marcare le differenze in termini di mentalità, ideologia e di aspirazioni fra scozzesi e inglesi, di fatto raffigurando i primi come più aperti, progressisti, interessati alla difesa dello stato sociale dei secondi e dunque a rafforzare la legittimità morale dell'indipendenza se non addirittura la superiorità morale della Scozia rispetto all'Inghilterra<sup>6</sup>. In secondo luogo mirava ad offrire rassicurazioni circa gli effetti geopolitici ed economici dell'indipendenza, vale a dire compensare la paura dell'impatto dell'uscita dalla Gran Bretagna attraverso la continuità di partecipazione al mercato unico europeo, una diretta presenza ai tavoli europei, maggiori quote di risorse nelle politiche agricole nonché la protezione internazionale fornita dall'ombrello UE-NATO. In altri termini, il tema dell'uropeismo portava con sé tanto i valori del *giusto* che dell'*utile*.

In questo quadro lo *Scottish National Party* ha offerto l'indipendenza come unico mezzo sicuro per rimanere nell'Unione Europea, a fronte della minaccia rappresentata dal già programmato referendum britannico sul *Remain/Leave* da parte dei *Tories* e dello UKIP. Probabilmente nella sua campagna per il Sì all'indipendenza l'SNP ha descritto il percorso di adesione all'UE da parte del futuro Stato scozzese in modo più semplice e lineare di quanto non fosse. Tanto più che l'SNP riteneva di non dover negoziare un nuovo trattato con l'UE e poter mantenere il *pound* come moneta.

<sup>5</sup> Ovviamente non tutte perseguono al momento l'indipendenza. Molte mirano a ricontrattare i propri spazi di sovranità. Cfr. Baldacchino – Milne 2009.

<sup>6</sup> Quest'ultima posizione è sostenuta in Ichijo 2004.

Per quanto azzardata la scommessa europeista dello SNP puntava a creare un clima d'opinione favorevole, e dunque un *feedback* di legittimazione, dalle stesse istituzioni europee: un *riconoscimento* europeo, istituzionale, della legittimità della creazione di un nuovo Stato che avrebbe incrinato il discorso dominante – l'UE come superamento delle questioni nazionali – e rafforzato di rimando il sentimento di giustizia e normalità della causa indipendentista.

La risposta da parte delle istituzioni europee ha confermato invece l'imbarazzo se non l'ostilità rispetto alla questione dell'autodeterminazione. Alcune fra le più alte cariche dell'Unione Europea, in particolare il presidente della Commissione Europea Manuel Barroso, diedero per quasi impossibile una futura adesione della Scozia all'Unione per via dell'opposizione di altri paesi impegnati ad affrontare altre richieste di referendum d'indipendenza, in primo luogo la Spagna.

A dispetto della retorica globalista, del tipo «non ha più senso attaccarsi a piccole patrie, è anacronistico voler formare un proprio Stato», utilizzata in queste occasioni dagli alti rappresentanti dell'UE, la dinamica appena descritta conferma e rinforza, proprio nel quadro dell'Unione, il ruolo degli Stati e dunque l'appetibilità dell'accesso a tale condizione. Se, infine, si considera che di lì a poco il referendum sulla *Brexit* avrebbe portato, insieme all'intera Gran Bretagna, la Scozia fuori dall'Unione Europea nonostante gli scozzesi abbiano votato al 62% in favore del *Remain*, un doppio limite strategico emerge.

Il primo è che, guardando all'intera vicenda da questo punto d'osservazione, davanti al referendum scozzese i rappresentanti dell'UE hanno perso l'occasione per sviluppare un *discorso europeo* che non fosse *il discorso degli Stati che compongono l'Unione Europea*. In altri termini, cercando di salvare la configurazione attuale dell'UE e le prerogative degli Stati esistenti hanno sottolineato la debolezza se non l'inconsistenza dell'UE come istituzione sovranazionale o transnazionale, come attore capace di sviluppare pratiche discorsive proprie. Tema su cui torneremo.

Il secondo è che il netto schieramento delle istituzioni europee contro l'indipendentismo scozzese, tanto più se letto a partire dalla successiva uscita della Gran Bretagna dalla UE, ha come paradossale effetto di senso una positiva sanzione dell'*anti-europeismo* proprio da parte di chi dovrebbe essere il custode dell'europeismo. I limiti strategici rischiano così di trasformarsi in limiti morali, che favoriscono coloro che dicono che parlare dell'Europa come attore sovranazionale non ha senso e fiaccano il morale di chi, magari dai margini, prova a rinnovare il discorso europeista e fa dell'adesione all'UE un valore da affermare.

### 1.3. Limiti politici: a cosa serve l'Unione Europea?

«*In free and fair elections the power of the people determines the people in power*». La scritta campeggia sulla piazza del Parlamento Europeo a Bruxelles. A fianco a questo pannello fondante, che non a caso congiunge il grande colonnato circolare con l'ingresso del

Parlamento, si staglia una gigantografia di Ursula Von Der Leyen, presidente eletto della Commissione Europea, che si rivolge agli altri europarlamentari.

Il principio suona forte, chiaro e ineluttabile. Tuttavia il 1 ottobre 2019, poco distante, all'ingresso della stessa piazza, Carles Puigdemont, Toni Comin e Clara Ponsatí manifestano insieme a un centinaio di persone per chiedere che i 2.282.895 voti raccolti dalle liste *Ahora Republicas* e *Junts per Europa – Lliures per Europa* alle elezioni europee del 26 maggio 2019 siano rispettati e i tre, insieme a Oriol Junqueras, possano assumere il loro ruolo di europarlamentari con le relative immunità.

Perché non possono farlo nonostante i votanti, la gente che ha esercitato il suo potere democratico, li abbia scelti come rappresentanti? Perché nella loro veste di membri del Governo catalano sono colpevoli, secondo lo Stato spagnolo, di aver organizzato (dando seguito al proprio mandato elettorale, lo si noti) un referendum d'autodeterminazione della Catalogna<sup>7</sup> che il 1 ottobre 2017 ha portato quasi 2.300.000 catalani (il 43% degli aventi diritto) ad esprimersi sull'indipendenza, con un voto favorevole al 90% e contrario per il 7,83%. Da qui un'ambigua e non completamente formalizzata dichiarazione d'indipendenza della Catalogna. Questi fatti hanno portato in carcere Oriol Junqueras, insieme ad altri membri del governo e ai leader delle maggiori organizzazioni civiche a supporto dell'indipendenza<sup>8</sup>, e gli altri tre, con in testa il presidente dell'allora governo catalano Carles Puigdemont, a risiedere a Bruxelles o in Scozia perdendo così, secondo la lettura del Tribunale Supremo spagnolo, la possibilità di essere eletti all'europarlamento.

Questa vicenda riassume il limite più delicato e decisivo dell'Europa, quello politico. Infatti, più ancora che l'elezione dei quattro politici catalani a europarlamentari, tale vicenda mette in causa il rapporto fra il *principio democratico* fieramente affermato sulla piazza dell'europarlamento e la sua applicazione in materia di *autodeterminazione nazionale*.

A quale condizione l'Europa salvaguarda la volontà democratica di decidere di una parte dei propri cittadini, una minoranza o una collettività, in merito alla possibilità di costituirsi in Stato?

È stato notato che i trattati costitutivi dell'Unione Europea tacciono in materia. Prevedono l'uscita volontaria di uno Stato membro, com'è accaduto con la Brexit e l'ingresso volontario di un nuovo Stato già esistente (art. 49), a patto che questo rispetti i valori – fra cui libertà, democrazia, stato di diritto, diritti umani, rispetto delle minoranze – previsti nel Preambolo del Trattato dell'Unione Europea (2012) e ripresi nell'articolo 2. Per altro verso il *Trattato* afferma di rispettare le funzioni essenziali dei suoi Stati, fra cui la salvaguardia dell'integrità territoriale (art. 4, comma 2) ma al contempo prevede la possibilità di sospendere in parte o in toto uno Stato se non garantisce ai propri cittadini quei principi e diritti fondamentali posti a costituzione dell'Unione stessa (art. 7), fra cui appunto l'esercizio della democrazia, come nel caso di un pacifico voto sull'indipendenza. Dalla valorizzazione di quest'ultimo aspetto discende lo slittamento retorico-discorsivo che nel tempo ha portato l'indipendentismo catalano, da sempre maggioritariamente europeista,

<sup>7</sup> Per delle panoramiche introduttive all'evento, vedi Caspersen *et alii* 2017, Kraus – Vergés Gifra 2017.

<sup>8</sup> Questo fino all'indulto che ha consentito il ritorno in libertà dei leader arrestati nel giugno 2021.

ad allontanarsi sempre più dal riferimento alla «Nazione» catalana e al relativo diritto storico all'autodeterminazione, per puntare invece sul concetto di «Repubblica» o di «Paese», in modo da valorizzare la dimensione culturalmente plurale della cittadinanza e avvalorare il principio che la decisione in merito all'indipendenza fosse in un'ultima istanza una questione di scelta democratica delle persone che vivono oggi in Catalogna.

La distinzione fra il richiamo all'autodeterminazione di una nazione e l'applicazione del principio democratico da parte di una collettività può apparire sottile. In realtà ci porta dentro una dinamica creativa (tanto a livello politico quanto a livello giuridico) favorita proprio da contesti critici o inediti. Essa dimostra, ad esempio, come la presenza di un discorso dominante porta un soggetto a conformarsi ad esso mentre opera a suo favore una torsione del sistema, causando l'effettiva messa alla prova dei suoi valori. Così il discorso europeo sui *valori democratici* viene assunto localmente come valore e prassi portante e ritradotto nell'idea del *diritto a decidere* connaturato a chiunque viva in Catalogna; questa sua assunzione creativa a livello locale pone il sistema globale, che di quel valore aveva fatto il suo riferimento, davanti all'obbligo di prendere posizione davanti a questa novità: sanzionare positivamente la nuova traduzione locale del valore globale, magari ritraducendola a livello generale, facendo del diritto a decidere un diritto chiave dell'architettura europea? Bollare questa traduzione del principio democratico come scorretta, come fosse un'applicazione sbagliata di un valore giusto? O fare come se questa traduzione non fosse accaduta?

Al di là dei vuoti e delle contraddizioni interne della legislazione europea, e anche al di là del merito del conflitto fra Catalogna e Spagna, ciò che ha colpito nella vicenda è stata l'assenza politica dell'Europa, la sua incapacità di porsi come soggetto terzo, *super partes*, capace di favorire una soluzione negoziata, politica e non giudiziaria, del conflitto. Una posizione che, stando alle dichiarazioni dell'allora presidente della Commissione Europea Claude Juncker, ha oscillato fra un silenzio volontario<sup>9</sup> e un appoggio pieno alla posizione spagnola<sup>10</sup>.

Considerato che l'indipendentismo catalano è europeista; considerato che stando a tutti i sondaggi e al conteggio delle forze presenti nel parlamento catalano una larga maggioranza trasversale, fatta di indipendentisti e non indipendentisti, voleva esprimersi sul futuro istituzionale della Catalogna; considerato che lo Stato spagnolo ha agito con la minaccia e con la forza per bloccare il momento elettorale; ciò che ne risulta è quanto segue: 1) ancora una volta l'*europeismo*, come valore, si dimostra un elemento non-essenziale delle scelte politiche europee, come era già accaduto per la Scozia; 2) l'Europa, come spazio politico, culturale, valoriale sovrastatale viene sacrificato o risulta inesistente; 3) l'Europa si avvita sul paradosso di un sistema che mentre valorizza la *statualità* come unica forma di soggettività riconosciuta e riconoscibile, nega su queste stesse basi la creazione di nuovi

---

<sup>9</sup> Boffey D. – Jones S., «EU Intervention in Catalonia Would Cause Chaos, Juncker Says», *The Guardian*, 13-X-2017, <[www.theguardian.com/world/2017/oct/13/eu-intervention-in-catalonia-would-cause-chaos-juncker-says](http://www.theguardian.com/world/2017/oct/13/eu-intervention-in-catalonia-would-cause-chaos-juncker-says)>.

<sup>10</sup> Bonanni A., «L'imbarazzo politico dell'Europa di fronte alle piccole patrie», *La Repubblica*, 21-IX-2017, <<https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2017/09/21/limbarazzo-politico-delleuropa-di-fronte-alle-piccole-patrie04.html?ref=search>>.

Stati; 4) infine, e soprattutto, da questa vicenda esce ulteriormente indebolito il nesso fra Europa e democrazia, ovvero l'Europa *come soggetto* e la democrazia *come valore* che quel soggetto difende ed afferma anche (o tanto più) in contesti critici.

## 2. Forme

### 2.1. Aperture

L'immagine dell'Europa che esce da questa ricostruzione è dunque segnata da soli limiti negativi? In realtà la vicenda catalana ha portato nel dicembre del 2019 la Corte Europea di Giustizia a pronunciarsi a favore del riconoscimento dei candidati indipendentisti catalani come europarlamentari. Ciò ha causato ulteriori prese di posizione politiche (e giudiziarie) tanto a livello europeo quanto a livello spagnolo. Alla fine Puigdemont, Comin e Ponsatí hanno assunto il loro seggio all'Europarlamento mentre Junqueras veniva trattenuto in carcere.

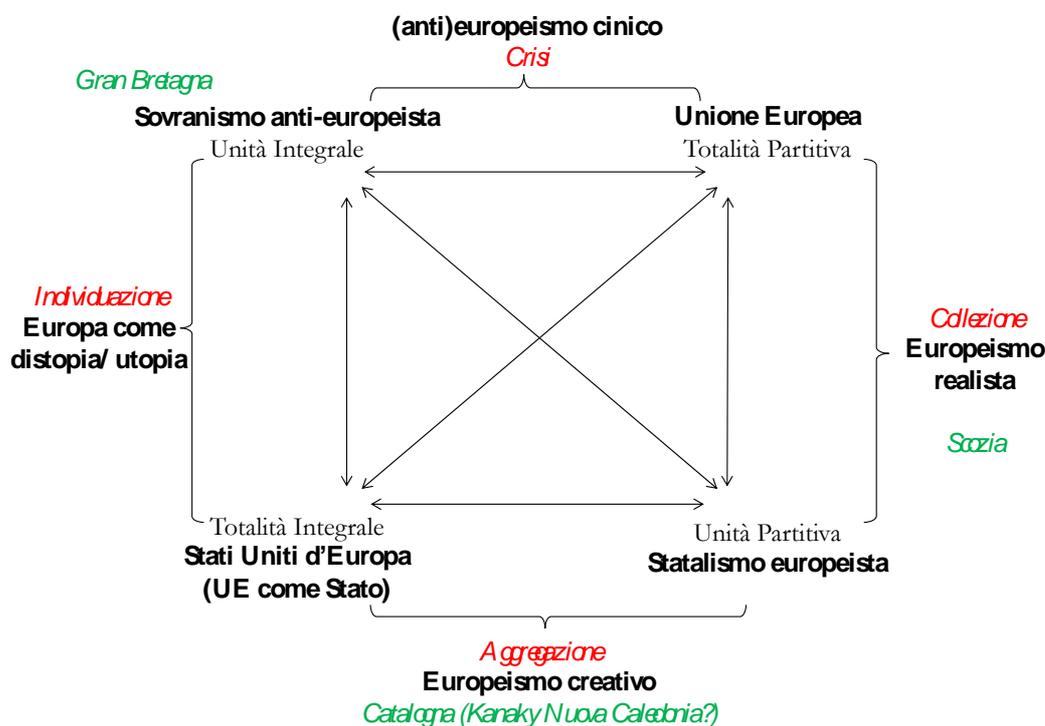
Ci sembra interessante notare come sia stato un organo non politico a prendere quella posizione terza che la politica non aveva saputo o voluto prendere. In altri termini la ridefinizione dei valori e dei diritti propri di uno spazio europeo è avanzata dentro una sfera discorsiva diversa da quella della politica *stricto sensu*.

Come spesso accade negli Stati Uniti, è nei pronunciamenti della Corte Europea di Giustizia che si può al momento produrre la maggiore innovazione in merito ai diritti di cittadinanza europea. È nel cortocircuito fra realtà e giurisprudenza, fra attivismo civico e pronunciamenti giuridici in merito a quell'attivismo, che si crea uno spazio federale sovrastatale.

Il fatto non è privo di limiti né di contrasti. Tuttavia, insieme al portato di riflessioni che i referendum d'indipendenza hanno prodotto su parte dell'opinione pubblica europea, i recenti pronunciamenti della Corte Europea di Giustizia ci paiono l'evento che maggiormente incarna l'idea di un limite positivo, aperto alle sollecitazioni che dall'interno dello spazio europeo premono per un ripensamento, non facile ma non distruttivo, delle sue articolazioni.

### 2.2. Forme d'Europa

Consapevoli degli stessi limiti della nostra trattazione rispetto ad un tema così vasto e delicato, proponiamo uno schema che riassume e ordina alcune delle questioni che abbiamo toccato avvalendoci del modello sulle forme dell'attorialità sviluppato da Algirdas J. Greimas (1976). Il modello si basa su una matrice che incrocia l'opposizione fra *unità* e *totalità* e quella fra *partitività* e *integralità*: da qui le quattro forme/posizioni dell'Unità Integrale (UI), dell'Unità Partitiva (UP), della Totalità Partitiva (TP) e della Totalità Integrale (TI). Come si applicano e cosa ci danno modo di cogliere nel nostro caso?



Intanto si può notare come l'Europa si rinfranga e specifichi di posizione in posizione. Se, come nell'analisi di Greimas, ponessimo come fondante (anche processualmente) la relazione fra Unità e Totalità, dovremmo constatare che l'Unità Integrale di partenza è rappresentata da uno Stato in quanto portatore di una sovranità piena. Dentro il nostro discorso tale UI corrisponde, a livello storico, agli stati-nazione prima del processo d'integrazione europea; nell'attualità tale posizione rimanda invece alle forme di sovranismo anti-europeista che si rappresentano appunto come un'unità contro la totalità, un'unità che vuole tornare ad essere tale ed integrale.

Una UP è invece un'unità che si riconosce e viene riconosciuta come parte e dunque attualizza gli elementi che la propria unità ha in comune con altre unità che si percepiscono a loro volta come UP: si pensi in tal senso al processo storico che porta alcuni Stati a percepirsi come unità che mettono in comune la produzione del carbone e dell'acciaio (CECA), o le rispettive economie (CEE) o i rispettivi spazi di movimento (Comunità Europea) ecc. Nell'attualità si potrebbe dire che le UP sono i singoli stati dell'Unione Europea nella misura in cui si fanno carico e sostengono l'europeismo. Si può evidentemente dire che l'UP è il punto di vista sulla TP da parte della singola unità, così come la TP è il punto di vista sull'UP da parte della totalità. Tuttavia da un punto di vista diacronico è utile pensare che il passaggio dalle UP alla TP operi una trasformazione qualitativa in cui non sono più le unità a generare un insieme ma è la totalità a definire le unità che la compongono come parti. In altri termini, c'è sempre nel passaggio dall'UP alla TP il senso di una dominanza che cambia, si ridefinisce, si sposta. O si dovrebbe spostare.

Una TP è dunque una totalità le cui parti sono tuttavia riconoscibili o rese pertinenti proprio in quanto tali: l'Unione Europea nella sua processualità storica e nella sua configurazione attuale incarna questa posizione. Tuttavia, lo sappiamo, questa dominanza della totalità rispetto alle sue parti non è scontata: la costante dialettica negoziale fra politiche europee e politiche statali può ben rappresentare il continuo oscillare fra una predominanza del punto di vista della TP e quello a trazione UP. Ancor più netta, e marcatamente conflittuale, è invece la dialettica fra UI e TP: la intravediamo facilmente nell'attacco dei vari sovranismi statali-nazionali contro l'Unione Europea ma in teoria possiamo vederla anche nelle sanzioni dell'UE contro quei suoi membri che, trasgredendo principi e direttive, scivolano dalla posizione di UP a quella di UI.

Una TI è invece una totalità che rende non pertinenti o neutralizza le sue parti e le loro specifiche qualità. In tal senso una TI crea uno spazio unitario laddove la TP ancora valorizzava la sua dimensione composita oppure si afferma come spazio sovraordinato che si stacca e autonomizza dalle parti che lo hanno inizialmente costituito fino al punto dal renderle, al suo proprio livello, non rilevanti. L'idea degli Stati Uniti d'Europa può servirci a tenere insieme queste due declinazioni dell'Europa come TI. Da un lato, infatti, esso indica lo spostarsi della qualità della statualità all'Europa in sé e per sé: come se l'Europa potesse essere un domani uno stato-nazione come oggi lo sono la Germania, l'Italia, la Francia ecc. Dall'altro lato esso rimanda all'idea che la TI sia un livello di esercizio della sovranità che pur nascendo da delle parti si sopraeleva rispetto ad esse, ad esempio attraverso istituti come la Corte Europea, la Banca Centrale Europea ecc. Comunque la si intenda, se ad affermarsi è l'Europa come TI ciò si porta appresso un effetto utopico, laddove le UP vivano il loro europeismo come un valore esistenziale, oppure distopico, laddove invece l'europeismo sia percepito come un anti-valore da delle unità che si atteggiavano ad UI. Nel mezzo si pongono quelle unità che, pur percependosi come UP, mobilitano l'europeismo come valore strumentale.

### 2.3. L'indipendentismo dentro e di fronte all'Europa

Arrivati a questo punto ci si può chiedere come si posizionano i referendum da cui siamo partiti dentro questo quadro. La constatazione più diretta e semplice è che mentre quelli scozzesi e catalani posizionavano i futuri paesi indipendenti nel ruolo di UP, e dunque nel quadro di uno statalismo europeista, quello britannico rimandava chiaramente alla posizione di UI, ovvero di un sovranismo anti-europeista. Più complessa appare la posizione della Nuova Caledonia, dato che l'indipendentismo kanak più che anti-europeo è più neutramente non-europeo. Questa posizione, sommandosi con la necessità di costruire un progetto di paese che coinvolga anche i *Caldoche*, gli europei discendenti dei coloni o di nuovo arrivo che oggi sono numericamente maggioritari rispetto alla popolazione autoctona melanesiana, porta peraltro ad ipotizzare anche in caso d'indipendenza forme di

associazione con la Francia e di partecipazione allo spazio europeo<sup>11</sup>. Sebbene in modo meno diretto e certo che nel caso catalano, che vedremo a breve, questo genere di esito potrebbe sollecitare forme di creatività interna allo spazio europeo, con nuove modalità di aggregazione contemplate.

Ciò che tuttavia ci pare interessante, e su cui vogliamo concludere, è la processualità inscritta nell'indipendentismo scozzese e catalano e il modo in cui il punto di vista su di esso modifica l'immagine dell'uropeismo delle sue controparti. L'indipendentismo scozzese e catalano, per necessità o per volontà, hanno infatti dovuto mettere in gioco l'uropeismo in forma non scontata. In Scozia ciò è stato reso evidente dalla mobilitazione dell'uropeismo in un contesto politico-culturale, britannico ma anche scozzese, fortemente marcato da altre priorità. Abbiamo argomentato sopra le motivazioni di questa scelta dello SNP. La risultante di tutto ciò ci pare il posizionamento dello SNP in una posizione di UP che tende alla collezione, ovvero al garantirsi attraverso l'indipendenza la partecipazione a quella TP che è l'Unione Europea e il suo mercato. Di qui una sorta di europeismo realista, enfatizzato da Nicola Sturgeon ancor di più che dal predecessore Alex Salmond, anche in coincidenza con il materializzarsi della Brexit e la richiesta di un secondo referendum per dar seguito al voto scozzese maggioritariamente favorevole al *Remain*.

L'indipendentismo catalano, pur concependosi ugualmente come UP, ha invece secondo noi sollecitato l'Europa come TI. Più che l'Europa come spazio economico l'indipendentismo catalano ha fatto leva sull'uropeismo come cultura dei diritti: come spazio sovranazionale di garanzie civili e di sperimentazione democratica. Che lo si consideri il risultato di un'idealità sincera o di una strategia politica ciò ha comunque chiamato in causa e attivato l'Europa come entità globale e l'uropeismo come piano sovraordinato alle singole UP che lo compongono. Lo abbiamo visto ad esempio con l'intervento della Corte Europea di Giustizia in merito al caso catalano.

A questa sollecitazione ha certamente concorso anche l'eccezionalità e radicalità della situazione catalana. Ma sta di fatto che questa ha dato vita ad un processo di sperimentalità, di creatività europea tutt'ora in corso. E benché in forme controverse ciò ha suscitato un moto aggregativo, transnazionale, tanto nelle forme della solidarietà rispetto alla causa catalana e alla difesa del diritto delle collettività a decidere pacificamente del proprio futuro, quanto appunto in relazione all'aggregarsi, al definirsi, di un diritto europeo in materia, e dunque di un corpus di esperienze specificamente europee.

Chiaramente ciò non è condiviso dal punto di vista di chi si è opposto all'indipendentismo scozzese prima e catalano poi: all'effetto di senso di collezione o aggregazione si contrappone certamente il sentimento di una crisi. Non è difficile scorgere nella discorsività avversa un tentativo di schiacciare questi indipendentismi o verso un sovranismo che sarebbe incompatibile con qualsiasi forma di europeismo o più sottilmente

---

<sup>11</sup> Sulla possibilità per Kanaky (ovvero la futura Nuova Caledonia indipendente) di accedere allo statuto di «Stato indipendente associato alla Francia», ipotizzato dai principali partiti indipendentisti ma non da tutto il movimento indipendentista, cfr. Leblic – Cugola 2018.

verso una sorta di utilitarismo che pur di affermarsi si spinge nei terreni dell'incostituzionalità rispetto allo Stato d'appartenenza (nel caso catalano).

In ogni caso, ne risultano due fatti. Il primo è che l'eupeismo che osteggia l'indipendentismo scozzese e catalano tende a capovolgere le relazioni causali. Il ragionamento, più spesso implicito che esplicito, è infatti che al di là delle sue professioni di fede questo indipendentismo sarebbe *anti-europeista perché genera crisi*. È necessario specificare meglio questo nesso. L'anti-europeismo di questi movimenti indipendentisti deriverebbe dal fatto che il suo potenziale affermarsi potrebbe dare l'avvio ad una più complessiva riconfigurazione della totalità europea, ad esempio legittimando richieste a cascata di creazione di nuovi Stati. In realtà questa argomentazione, più volte utilizzata ad esempio da Claude Juncker, ne implica una più interessante, più produttivamente critica: questi indipendentismi volendo costituire nuovi Stati espongono la processualità costitutiva dello spazio dell'Unione che si finge superata. In altri termini, ricordano in senso costruttivo quel fondamento al contempo partitivo e integrativo che, al momento, è previsto solo in senso decostruttivo, come nel caso dell'uscita della Gran Bretagna dall'UE. Fatto altamente significativo: il fondamento è percepito come incompatibile quando chiama in causa la sua dimensione produttiva, smette di esserlo quando riguarda la dimensione distruttiva.

In entrambi i casi, e questo è il secondo fatto, l'eupeismo che si contrappone all'indipendentismo tende a porsi nella posizione dell'Europa come TI più di quanto non faccia normalmente e più di quanto non dia reale seguito a questa posizione nella pratica. Da qui un curioso gioco di specchi: mentre l'eupeismo anti-indipendentista si vede alfiere dell'Europa come TI messa a rischio da un indipendentismo «senza scrupoli», pronto a tutto (anche a dirsi europeista) pur di raggiungere il suo scopo, dall'altro, l'indipendentismo si percepisce molto più prossimo all'eupeismo integrale rispetto a coloro che parlano a nome dell'Europa come TI ma nei fatti usano «ipocritamente» l'Europa per difendere le posizioni di singoli Stati (spesso a guida sovranista e anti-europeista). Insomma l'uno assume il punto di vista dell'Europa come TI mentre vede nell'altro una forma di cinismo che mette in crisi quella stessa idea di Europa come TI.

Resta tuttavia il fatto che le due parti non parlano dalla stessa posizione di potere e di senso. Da questo punto di vista, se anche si reputassero le due parti ugualmente sincere, si dovrebbe notare che nei fatti una mira alla conservazione dell'Europa come TP, l'altra ad una trasformazione che oltre alla creazione di un'Europa con uno Stato in più mette in causa la possibilità di un'Europa diversamente europeista, sollecitata a riflettere performativamente sui propri valori e le proprie pratiche fondanti proprio perché è costretta a praticarli in modo nuovo ed imprevisto.

Riferimenti bibliografici

- Baldacchino G. – Milne D. (eds.) (2009), *The Case for Non-Sovereignty. Lessons from sub-national island jurisdictions*, Routledge, London.
- Buchanan A. (1991), *Secession*, Westview Press, Boulder CO.
- Caspersen N. – Qvortrup M. – Turp D. – Welp Y. (2017), *The Catalan Independence Referendum: An Assessment of the Process of Self-Determination*, Irai, Montreal.
- Dardanelli P. – Mitchell J. (2014), «An Independent Scotland? The Scottish National Party's Bid for Independence and its Prospects», *The International Spectator. Italian Journal of International Affairs*, 49(3), pp. 88-105.
- Favole A. (ed.) (2020), *L'Europa d'Oltremare*, Raffaello Cortina, Milano.
- Gallagher Cunningham K. (2014), *Inside the Politics of Self-Determination*, Oxford University Press, Oxford.
- Geniola A. – Mortellaro I. – Petrosino D. (2018, eds.), *Stati, regioni e nazioni nell'Unione Europea*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Greimas A. J. (1976), *Sémiotique et sciences sociales*, Seuil, Paris.
- Keating M. (2019), «Is a Theory of Self-determination Possible?». *Ethnopolitics*, 18(3), pp. 315-323.
- Kraus P. A. – Vergés Gifra J. (eds.) (2017), *The Catalan Process: Sovereignty, Self-Determination, and Democracy in the 21st Century*, Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- Ichijo A. (2004), *Scottish Nationalism and the Idea of Europe: Concepts of Europe and the Nation*, Routledge, London.
- Leblic I. – Cugola U. (eds.) (2018), 2018. *La Kanaky Nouvelle-Calédonie a rendez-vous avec l'histoire*, (dossier monografico), *Journal de la Société des Océanistes*, vol. 2, n. 147.
- Leblic I. (2018), «En guise de conclusion. Une Kanaky Nouvelle-Calédonie souveraine en marche?», *Journal de la Société des Océanistes*, 2018/2, n. 147, pp. 577–588.
- Schnapper P. (2015), «From One Referendum to the Other: The Scottish Dimension to the Debate over Europe», *Revue Française de Civilisation Britannique*, pp. xx-2.
- Sorens J. (2012), *Secessionism: Identity, Interest, and Strategy*, McGill-Queen's University Press, Montreal.

## RECENSIONI

**Edith Clowes – Gisela Ersblöh – Ani Kobobo (eds.) *Russia's Regional Identities: The Power of the Provinces*, Routledge, Abingdon-New York, 2018, 292 pp.**

Se il nazionalismo russo, soprattutto nel contesto delle scienze sociali e politiche, è stato oggetto di innumerevoli studi, non altrettanto si può dire del regionalismo: i curatori della presente raccolta spiegano tale relativa disattenzione con il fatto che nella cultura russa in generale, e per osmosi tra la cerchia di chi si interessa di Russia, tutto ciò che si trova al di fuori di Mosca e San Pietroburgo appare spesso come una sorta di non-luogo indistinto e privo di interesse. Con questa raccolta di saggi, gli autori e le autrici cercano per l'appunto di decostruire questa visione miope e di problematizzarla, partendo dal fatto che, lungi dall'essere passive e inerti, le regioni russe hanno manifestato a più riprese una notevole vitalità culturale, economica e politica. Il libro mette insieme una ben assortita équipe di sociologi e studiosi di area umanistica per cercare di tracciare un quadro non esaustivo, ma certamente rappresentativo, del modo in cui le regioni della Russia percepiscono e rappresentano se stesse e agiscono sulla base di tale rappresentazione. Tale ricostruzione è basata su un'interpretazione di costrutti e artefatti culturali che presta particolare attenzione alle voci degli attori locali.

Il volume contiene dodici saggi raggruppati in cinque parti, oltre a un'introduzione e a una postfazione. La prima parte è dedicata a un chiarimento teorico e a un inquadramento storico. Il saggio di Susan Smith-Peter comincia col definire i concetti chiave del volume: le regioni sono definite come «quelle aree subnazionali che non hanno ancora rag-

giunto l'indipendenza», mentre il regionalismo, le cui origini sono fatte risalire all'inizio dell'Ottocento, è inteso come «la proposta o la pratica di dividere uno Stato in regioni per raggiungere degli obiettivi culturali o politici» (pag. 16). Smith-Peter analizza per la prima volta in chiave comparata le sei «ondate» di regionalismo che hanno attraversato il panorama politico della Russia, mostrando come fino all'età staliniana quanto vi accadeva fosse in linea con gli sviluppi del regionalismo in Europa occidentale, contrariamente a una persistente tradizione di pensiero dualistica che vede una cesura netta tra Europa occidentale e orientale e che postula un perenne 'ritardo' della seconda. Addirittura, per certi versi il regionalismo risulta aver trovato terreno più fertile in Russia che altrove, in quanto già a metà del Settecento lo Stato centrale, avendo un maggiore controllo sulla nobiltà, fu in grado di istituire un sistema di governo uniforme su tutto il paese, laddove in Europa occidentale le forme di governo locale ereditate dal feudalesimo rimasero vive fino alla Rivoluzione Francese. Se in Russia furono gli anni Venti del Novecento a vedere la massima ascesa del regionalismo con la riorganizzazione dello Stato su base federale, l'ultima ondata regionalista invece è stata negli anni Novanta, prima che il rafforzamento della verticale del potere portasse a una ricentralizzazione sotto la presidenza di V. Putin. Un approccio comparato caratterizza anche il saggio di Anne Lounsbury, la quale mostra come la letteratura russa canonica abbia fin dagli anni Trenta dell'Ottocento elaborato una geografia simbolica del paese organizzata intorno ai due poli delle «capitali» (Mosca e San Pietroburgo) da un lato e della «provincia» [provincija] dall'altro, e di come questo

termine, mutuato dal latino attraverso il polacco ai tempi di Pietro I e inizialmente denotante una semplice suddivisione amministrativa, col tempo si sia caricato di connotazioni negative, evocando un luogo indistinto e stagnante privo di qualunque vitalità. È da notare come nella cultura russa in generale il termine «provincia» si applichi non alla campagna o al villaggio, visti invece come luoghi dell'autenticità, e neppure alle periferie etnicamente non russe, che acquistano invece il sapore dell'esotismo: esso indica la piccola o grande città etnicamente russa al di qua degli Urali, che in questa geografia simbolica diviene il luogo dell'inautentico, una periferia immutabilmente uguale a se stessa e opposta alla vitalità delle capitali. Tale particolare geografia simbolica risulta ancor più sorprendente nella sua persistenza se si considera come invece la letteratura francese e quella inglese abbiano mappato nei dettagli ogni angolo dei rispettivi paesi, marcandone i tratti distintivi: Lounsbury spiega la differenza del caso russo con l'ansia plurisecolare di non essere alla pari con l'«Occidente», per cui «Le province possono provocare orrore e repulsione non perché siano diverse dalle capitali, bensì perché potrebbero essere come loro: periferiche, arretrate, inautentiche imitazioni» (p. 62) dei modelli del «centro».

La seconda parte si concentra invece sulle regioni del «nucleo storico» della Russia, ossia l'area al di qua degli Urali. Il primo caso di studio è quello della Regione di Pskov, dove Victoria Donovan mostra come il tentativo di ridefinizione e rivalorizzazione di un territorio in crisi da parte di iniziative locali marcate in chiave cristiana ortodossa e nazionalista abbia incrociato gli interessi dello Stato centrale e ne sia stata fagocitata per contribuire alla ricostruzione di una mitologia neoimperiale: particolarmente curioso il caso della risignificazione della statua di Lenin nella piazza centrale di Pskov, passata da essere l'incarnazione dei valori dell'internazionalismo

e dell'amicizia fra i popoli, nonché il simbolo dell'URSS (e in quanto tale vista come un relitto storico di cui sbarazzarsi, perché suscettibile di spaventare i turisti) a significante del patriottismo di un ricentralizzato Stato russo. Il secondo caso di studio è quello della Regione di Orël, dove Jane Costlow esplora il modo in cui le mappe e la riscoperta di alcune «fonti sacre» vengono utilizzate dalla società civile locale per risignificare il territorio e marcarne la singolarità. Il terzo caso, analizzato da Lyudmila Parts, è quello della Regione di Voronež e delle iniziative di alcune personalità locali per trasformare la città in un brand e inserirla all'interno di un più ampio discorso nazionalista, risemantizzando in chiave positiva la «provincia».

La terza parte si occupa della regione degli Urali. Assai brillante il saggio di Mark Lipovetsky sulla Regione di Sverdlovsk (Ekaterinburg): partendo dal dato storico-demografico per cui la popolazione locale è il risultato dell'accumularsi di massicce ondate migratorie da altre zone del paese iniziate con l'industrializzazione degli anni Trenta, l'Autore individua nello «sradicamento» (pag. 152) il tratto comune della straordinaria fioritura letteraria, musicale, cinematografica, teatrale e artistica della regione negli anni Ottanta e Novanta, una produzione culturale che «fonde il locale e il globale, o meglio presenta il locale come globale, e viceversa» (pag. 153). La situazione, segnala l'Autore, è però cambiata in tempi più recenti, quando la visione panrussa e tendenzialmente globale dei decenni precedenti ha lasciato posto da un lato a un nazionalismo neoimperiale che ha trovato un'epitome in alcuni film di A. Balabanov e V. Chotinenko, dall'altro a una 'riscoperta' della regione degli Urali nella sua singolarità (ad esempio nei romanzi e nei saggi dello scrittore Aleksej Ivanov), vista però come inscindibile dalla storia russa. Delle «geografie incantate» degli Urali prodotte dalle opere

letterarie e non di Aleksej Ivanov si occupa anche il saggio di Bradley Gorski, il quale ne esplora il linguaggio e le strategie di coinvolgimento di lettori e lettrici, giungendo alla conclusione che esse «fanno uso di esperienze estetiche ammalianti per attivare la memoria culturale, incoraggiare un impegno attivo per il suo territorio d'origine e sviluppare un forte sentimento di identità locale» (pag. 160). La quarta parte è dedicata alla Siberia: nell'ambito di un approccio «azionista» allo studio dell'identità sociale, partendo dai risultati del censimento del 2010, Alla Anisimova e Olga Echevskaya hanno condotto delle interviste in tre città siberiane per analizzare l'evoluzione dell'identità regionale siberiana; i risultati mostrano come quest'ultima sia fortemente legata non tanto allo spazio fisico in sé, quanto a un'attitudine di cura nei confronti della natura e del territorio, visto come un luogo di libertà grazie alla sua distanza dal centro e che, assieme alle durezze climatiche, avrebbe formato un 'carattere umano' particolarmente resiliente che incoraggia l'individualismo senza andare a discapito della solidarietà sociale. Se in passato il regionalismo siberiano era stato incentrato sul «tradizionalismo culturale», oggi invece prevale una tendenza verso un «federalismo autentico» (pag. 197), in cui l'identità regionale viene mobilitata per difendere soprattutto istanze economiche quali la richiesta di infrastrutture e maggiori opportunità lavorative, a fronte di un centro federale rispetto al quale la Siberia vive una relazione profondamente asimmetrica. Wilson T. Bell invece si occupa di come l'eredità del Gulag e delle repressioni staliniane si riverberi sull'identità della Regione di Tomsk, prendendo in esame l'attività del ramo locale dell'organizzazione Memorial. Il saggio mostra come gli attivisti di Memorial siano riusciti a metter su, ampliare e tenere in vita il locale museo della prigione dell'NKVD e a farlo diventare uno dei principali luoghi notevoli della città, nonostante l'atteggiamen-

to ambivalente delle autorità locali negli ultimi anni.

La quinta e ultima parte tratta di aree etnicamente non russe ed estranee alla cristianità ortodossa. Il saggio di John Romero analizza il film *Zuleikha* di Ramil Tukhvatullin e il racconto *I dannati* di Tufan Minnullin per indagare l'identità nazionale nel Tatarstan post-sovietico, sostenendo che il discorso nazionalista tataro degli ultimi decenni reimmagini il passato imperiale «per promuovere l'idea di un passato tataro al tempo stesso distinto dalla storia dell'imperialismo russo e ad esso legato» (pag. 230), permettendo sì una riasserzione dell'identità tatarica, ma vista come parte integrante della storia russa. Yulia Gradszkova si occupa invece di quale sia stato l'approccio alla memoria del passato sovietico nella regione del Volga e degli Urali, concentrandosi in particolare sulla rappresentazione delle donne musulmane della regione, su come sono viste oggi l'«emancipazione» e le politiche di genere di epoca sovietica e sulla riarticolazione del ruolo delle donne nell'opera di alcune registe locali contemporanee. Gradszkova, facendo ricorso ad un approccio decoloniale, mostra come il discorso sovietico sul «superamento dell'arretratezza» nel cinema documentario dei tardi anni Venti, nonostante la critica al passato coloniale imperiale, mostrasse le donne tatariche e bashkire come soggetti tendenzialmente passivi della rivoluzione modernizzatrice sovietica, elidendo o minimizzando l'attivismo femminista prerivoluzionario. L'Autrice osserva invece come nel cinema femminile contemporaneo le registe si interrogano soprattutto sull'identità bashkire e tatarica, di cui le donne sarebbero depositarie particolari e del cui revival sarebbero il simbolo, e sull'importanza di una modernità che non dimentichi le proprie tradizioni, in particolare la lingua e la religione. Infine, Ani Kokobobo affronta un tema alquanto anomalo, ossia il fatto che il cranio del guerriero àvaro Hadji Murat si trovi anco-

ra oggi nel museo Kunstkamera di San Pietroburgo, nonostante sia reclamato da politici e attivisti del Daghestan di cui era nativo. Hadji Murat in vita era stato un eroe dell'insurrezione anticoloniale nel Caucaso negli anni Quaranta e Cinquanta dell'Ottocento, poi era passato dalla parte dei russi e infine era stato da questi ucciso durante un tentativo di fuga; la sua tragica ed emblematica vicenda era stata raccontata con grande empatia da Lev Tolstoj in una novella omonima. Kokobobo ricostruisce la vicenda analizzando diverse narrazioni della vicenda di Hadji Murat: in particolare, oltre che sulla novella di Tolstoj, si sofferma su due poesie di Rasul Gamzatov e alcuni carteggi russi dell'epoca, su alcuni monumenti eretti in età contemporanea e sulle diverse reazioni di russi e daghestani rispetto alla vicenda, onde cogliere le tensioni non risolte delle diverse ricostruzioni del passato del centro e della periferia. La conclusione a cui arriva la studiosa è che la testa di Hadji Murat conservata in una scatola in un museo rappresenti «l'epitome della violenza coloniale» russa (pag. 274), e che in quanto tale costituisca un memento problematico, data la persistente instabilità del Caucaso settentrionale e il perpetuarsi di un approccio coloniale e violentemente repressivo nei confronti della regione da parte del potere centrale. Chiude il tomo una breve postfazione della veterana degli studi sul regionalismo russo Catherine Evtuhov, che cerca di trarre le fila dell'intero discorso.

Concludendo, questo volume costituisce un'ottima raccolta sul tema, e in particolare la sintesi teorica dei primi due saggi rappresenta una pietra miliare inaggirabile per chi si occupi di questi argomenti, non solo in Russia; gli altri saggi, nel loro spaziare tra regioni, ambiti e approcci diversi, possono esseri visti sia come un (provvisorio) stato dell'arte del regionalismo in Russia, sia come una vera e propria miniera di informazioni, spunti e

suggerimenti per chi intenda approfondire questo filone di ricerca, soprattutto da una prospettiva incentrata sulle scienze umane.

**Fabio De Leonardis**

VETRINA  
NOVITÀ EDITORIALI SECONDO SEMESTRE 2021  
N&R 18 (2021)

**Barak-Gorodetsky David, *Judah Magnes: The Prophetic Politics of a Religious Binationalist*, University of Nebraska Press/Jewish Publication Society, Lincoln-Philadelphia, 2021, 364 pp., \$42.00. ISBN: 9780827615168.**

This comprehensive intellectual biography of Judah Magnes--the Reform rabbi, American Zionist leader, and inaugural Hebrew University chancellor--offers novel analysis of how theology and politics intertwined to drive Magnes's writings and activism--especially his championing of a binational state--against all odds. Like a prophet unable to suppress his prophecy, Magnes could not resist a religious calling to take political action, whatever the cost. In Palestine no one understood his uniquely American pragmatism and insistence that a constitutional system was foundational for a just society. Jewish leaders regarded his prophetic politics as overly conciliatory and dangerous for negotiations. Magnes's central European allies in striving for a binational Palestine, including Martin Buber, credited him with restoring their faith in politics, but they ultimately retreated from binationalism to welcome the new State of Israel. In candidly portraying the complex Magnes as he understood himself, David Barak-Gorodetsky elucidates why Magnes persevered, despite evident lack of Arab interest, to advocate binationalism with Truman in May 1948 at the ultimate price of Jewish sovereignty. Accompanying Magnes on his long-misunderstood journey, we gain a unique broader perspective: on early peacemaking efforts in Israel/Palestine, the American Jewish role in the history of the state, binationalism as political theology, an American view of binationalism, and the charged realities of Israel today.

**Brent Turner Richard, *Soundtrack to a Movement: African American Islam, Jazz and Black Internationalism*, New York University Press, New York, 2021, 256 pp., \$106.08. ISBN: 978-1479806768.**

Amid the social change and liberation of the civil rights and Black Power movements, the tenor saxophonist Archie Shepp recorded a tribute to Malcolm X's emancipatory political consciousness. Shepp saw similarities between his revolutionary hero and John Coltrane, one of the most influential jazz musicians of the era. Later, the esteemed trumpeter Miles Davis echoed Shepp's sentiment, recognizing that Coltrane's music represented the very passion, rage, rebellion, and love that Malcolm X preached. The book examines the link between the revolutionary Black Islam of the post-WWII generation and jazz music. It argues that from the late 1940s and 1950s through the 1970s, Islam rose in prominence among African Americans in part because of the embrace of the religion among jazz musicians. The book demonstrates that the values that Islam and jazz shared -- Black affirmation, freedom, and self-determination -- were key to the growth of African American Islamic communities, and that it was jazz musicians who led the way in shaping encounters with

Islam as they developed a Black Atlantic “cool” that shaped both Black religion and jazz styles. *Soundtrack to a Movement* demonstrates how by expressing their values through the rejection of systemic racism, the construction of Black notions of masculinity and femininity, and the development of an African American religious internationalism, both jazz musicians and Black Muslims engaged with a global Black consciousness and interconnected resistance movements in the African diaspora and Africa.

**Chatterjee Partha (ed.), *The Truths and Lies of Nationalism as Narrated by Charvak*, State University of New York Press, New York, 2021, 357 pp., \$109.50. ISBN: 978-8178246475.**

Written in the voice of the mythical atheist, naysayer, and general all-purpose heretic of Indian philosophy, *The Truths and Lies of Nationalism as Narrated by Charvak*, presents a completely new way of telling the history of Indian nationalism. Severely criticizing the doctrines of both Hindu nationalism and pluralist secularism, it examines the ongoing debates over Indian civilization and recounts in detail how the present borders of India were defined by British colonial policy, the partition of 1947, and the integration of the princely states and the French and Portuguese territories. The emphasis is not so much on the state machinery inherited from colonial times but on the moral foundation of a new republic based on the solidarity of different but equal formations of the people. After a trenchant critique of the present-day conflicts over religion, caste, class, gender, language, and region in India, the book proposes a new politics of revitalized federalism. Intended for a general readership, and eschewing academic jargon, this book will be of interest to anyone concerned about the future of India.

**García Sebastiani Marcela, *12 de octubre: cien años de hispanoamericanismo e identidades transnacional*, Ediciones Complutense, Madrid, 2021, 244 pp., Euro 20. ISBN: 978-84-669-3462-6.**

El 12 de octubre es el día de la fiesta nacional de los españoles. Durante más de 100 años y pese a controversias ocasionales, la celebración sobrevivió al cambio de regímenes políticos y diferencias ideológicas. Su carácter transnacional facilitó la construcción de una comunidad iberoamericana, tan imaginada como real, a partir de proyectos y prácticas cosmopolitas de intelectuales, diplomáticos, emigrantes, exiliados y organizaciones profesionales con conexiones entre España, América y Europa a una escala global. El libro indaga en la historia de un símbolo actualmente politizado del nacionalismo español desde una perspectiva transnacional de la política y la cultura.

**Harward Grant T., *Romania's Holy War: Soldiers, Motivation and the Holocaust*, Cornell University Press, Ithaca MA, 2021, 360 pp., \$53.94. ISBN: 9781501759963.**

This book rights the widespread myth that Romania was a reluctant member of the Axis during WWII. In correcting this fallacy, Grant T. Harward shows that, of an estimated 300,000 Jews who perished in Romania and Romanian-occupied Ukraine, more than 64,000 were, in fact, killed by Romanian soldiers. Moreover, the Romanian Army conduct-

ed a brutal campaign in German-occupied Ukraine, resulting in the deaths of thousands of Soviet prisoners of war, partisans, and civilians. Investigating why Romanian soldiers fought and committed such atrocities, Harward argues that strong ideology – a cocktail of nationalism, religion, antisemitism, and anticommunism – undergirded their motivation. It draws on official military records, wartime periodicals, soldiers' diaries and memoirs, subsequent war crimes investigations, and recent interviews with veterans to tell the full story. Harward integrates the Holocaust into the narrative of military operations to show that most soldiers fully supported the wartime dictator, General Ion Antonescu, and his regime's holy war against Judeo-Bolshevism. The army perpetrated mass reprisals, targeting Jews in liberated Romanian territory; supported the deportation and concentration of Jews in camps or ghettos in Romanian-occupied Soviet territory; and played a key supporting role in SS efforts to exterminate Jews in German-occupied Soviet territory. Harward proves that Romania became Nazi Germany's most important ally in the war against the USSR because its soldiers were highly motivated, thus overturning much of what we thought we knew about this theater of war. *Romania's Holy War* provides the first complete history of why Romanian soldiers fought on the Eastern Front.

**Hazkani Shay, *Dear Palestine: A Social History of the 1948 War*, Stanford University Press, Stanford CA, 2021, 352 pp., \$103.50. ISBN: 9781503614659.**

In 1948, a war broke out that would result in Israeli independence and the erasure of Arab Palestine. Over twenty months, thousands of Jews and Arabs came from all over the world to join those already on the ground to fight in the ranks of the Israel Defense Forces and the Arab Liberation Army. With this book, the young men and women who made up these armies come to life through their letters home, writing about everything from daily life to nationalism, colonialism, race, and the character of their enemies. Shay Hazkani offers a new history of the 1948 War through these letters, focusing on the people caught up in the conflict and its transnational reverberations. This book also examines how the architects of the conflict worked to influence and indoctrinate key ideologies in these ordinary soldiers, by examining battle orders, pamphlets, army magazines, and radio broadcasts. Through two narratives – the official and unofficial, the propaganda and the personal letters – reveals the fissures between sanctioned nationalism and individual identity. This book reminds us that everyday people's fear, bravery, arrogance, cruelty, lies, and exaggerations are as important in history as the preoccupations of the elites.

**Huang Grace C., *Chiang Kai-Shek's Politics of Shame: Leadership, Legacy and National Identity in China*, Harvard University Press, Cambridge MA, 2021, 262 pp., \$66.00. ISBN: 978-0674260146.**

Once a powerful figure who reversed the disintegration of China and steered the country to Allied victory in World War II, Chiang Kai-shek fled into exile following his 1949 defeat in the Chinese civil war. As attention pivoted to Mao Zedong's communist experiment, Chiang was relegated to the dustbin of history. In this book Grace C. Huang reconsiders Chiang's leadership and legacy by drawing on an extraordinary and uncensored collection

of his diaries, telegrams, and speeches stitched together by his secretaries. She paints a new, intriguing portrait of this twentieth-century leader who advanced a Confucian politics of shame to confront Japanese incursion into China and urge unity among his people. In also comparing Chiang's response to imperialism to those of Mao, Yuan Shikai, and Mahatma Gandhi, Huang widens the implications of her findings to explore alternatives to Western expressions of nationalism and modernity and reveal how leaders of vulnerable states can use potent cultural tools to inspire their country and contribute to an enduring national identity.

**Judin Hilton, *Architecture, State Modernism and Cultural Nationalism in the Apartheid Capital*, Routledge, Abingdon-New York, 2021, 244 pp., £120.00. ISBN: 9780367519438.**

This book is the first comprehensive investigation of the architecture of the apartheid state in the period of rapid economic growth and political repression from 1957 to 1966 when buildings took on an ideological role that was never remote from the increasingly dominant administrative, legislative and policing mechanisms of the regime. It considers how this process reflected the usurpation of a regional modernism and looks to contribute to wider discourses on international postwar modernism in architecture. Buildings in Pretoria that came to embody ambitions of the apartheid state for industrialisation and progress serve as case studies. These were widely acclaimed projects that embodied for apartheid officials the pursuit of modernisation but carried latent apprehensions of Afrikaners about their growing economic prospects and cultural estrangement in Africa. It is a less known and marginal story due to the dearth of material and documents buried in archives and untranslated documents. Many of the documents, drawings and photographs in the book are unpublished and include classified material and photographs from the National Nuclear Research Centre, negatives of 1960s from Pretoria News and documents and pamphlets from Afrikaner Broederbond archives. State architecture became the most iconic public manifestation of an evolving expression of white cultural identity as a new generation of architects in Pretoria took up the challenge of finding form to their prospects and beliefs. It was an opportunistic faith in Afrikaners who urgently needed to entrench their vulnerable and contested position on the African continent. The shift from provincial town to apartheid capital was swift and relentless. Little was left to stand in the way of the ambitions and aim of the state as people were uprooted and forcibly relocated, structures torn down and block upon block of administration towers and slabs erected across Pretoria.

**Lladonosa Mariona – Lladonosa Manuel, *Una nova cultura per al poble. El Congrés de Cultura Catalana i la modernització de la catalanitat (1975-1977)*, Enciclopèdia Catalana, Barcelona, 2021, 432 pp., Euro 39. ISBN: 9788441232341.**

El llibre ens ofereix una anàlisi aprofundida d'un moviment transversal nascut de la societat civil primordial per al batec dels Països Catalans: el Congrés de Cultura Catalana, que apareix en un moment cabdal per marcar-ne l'essència i bastir-ne els fonaments: el dels inicis de la transició (1975-1977). Sense aquesta part de la nostra història no es pot entendre

on som, d'on venim i cap on anem. Ara, més de quaranta anys després, aquest estudi minuciós ens permet copsar-ne la importància, entendre com es va gestar i com va evolucionar aquesta mobilització popular de reconstrucció nacional que projectava uns Països Catalans fermes i vigorosos amb una mirada àmplia que pretenia abraçar tots els sectors de la societat, i que, efectivament, va generar una nova manera de viure la nostra idiosincràsia com a poble. «Aquest llibre respon a una necessitat: la de donar a conèixer de manera àmplia què va ser el Congrés de Cultura Catalana, un episodi clau de la nostra història recent que, tanmateix, resta sovint oblidat o en un discret segon pla en les cròniques de l'anomenada transició. La perspectiva del temps, gairebé mig segle, n'afavoreix una visió més complexa i objectiva.» Agustí Alcoberro (president de la Fundació Congrés de Cultura Catalana).

**Mazower Mark, *The Greek Revolution: 1821 and the Making of Modern Europe*, Penguin, New York, 2021, 608 pp., \$35.00. ISBN: 9781591847335.**

In the exhausted, repressive years that followed Napoleon's defeat in 1815, there was one cause that came to galvanize countless individuals across Europe and the United States: freedom for Greece. Mark Mazower's wonderful book recreates one of the most compelling, unlikely and significant events in the story of modern Europe. In the face of near-impossible odds, the people of the villages, valleys and islands of Greece rose up against Sultan Mahmud II and took on the might of the imperial Ottoman armed forces, its Turkish cavalrymen, Albanian foot soldiers and the fearsome Egyptians. Despite the most terrible disasters, they held on until military intervention by Russia, France and Britain finally secured the kingdom of Greece. Mazower brilliantly brings together the different strands of the story. He takes us into the minds of revolutionary conspirators and the terrors of besieged towns, the stories of itinerant priests, sailors and slaves, ambiguous heroes and defenceless women and children struggling to stay alive amid a conflict of extraordinary brutality. Ranging across the Eastern Mediterranean and far beyond, he explores the central place of the struggle in the making of Romanticism and a new kind of politics that had volunteers flocking from across Europe to die in support of the Greeks. A story of how statesmen came to terms with an even more powerful force than themselves - the force of nationalism - this is above all a book about how people decided to see their world differently and, at an often terrible cost to themselves and their families, changed history.

**Mees Ludger, *El contencioso vasco. Identidad, política y violencia (1643-2021)*, Tecnos, Madrid, 2021, 392 pp, Euro 26. ISBN: 978-84-309-8998-0.**

Basándose en una larga trayectoria investigadora de más de treinta años, y partiendo de las propuestas conceptuales presentadas por la sociología histórica norteamericana (Ch. Tilly, D. McAdam, S. Tarrow), Ludger Mees despliega un análisis de longue durée que arranca con la primera manifestación de una identidad vasca particularista en el siglo XVII para acabar con un análisis del complejo proceso que llevó al suicidio inducido de ETA y al posterior combate por el relato. A lo largo del libro se va cristalizando la polifacética imagen de un contencioso cuya naturaleza no admite explicaciones simplistas.

**Moreno Luzón Javier, *Centenariomanía. Conmemoraciones hispánicas y nacionalismo español*, Marcial Pons, Madrid, 2021, 328 pp., Euro 23,75. ISBN: 9788417945930.**

Las naciones no pueden sobrevivir sin conmemorar su pasado. A golpe de centenarios y aniversarios, elaboran y renuevan los mitos que alimentan sus propias identidades. Centenariomanía recorre las celebraciones nacionalistas que, a comienzos del siglo XX, dieron forma a algunos de los principales elementos de la españolidad. En esos años se recordaron, con grandes festejos, la Guerra de la Independencia, las Cortes de Cádiz, la emancipación de la América hispana, el descubrimiento del Pacífico, el éxito de Don Quijote de la Mancha y la muerte de Miguel de Cervantes. Así quedaron definidos unos cuantos hitos que han persistido hasta nuestros días y que enfatizan la importancia de la lengua, de la historia y de su vertiente transatlántica. Esas efemérides sufrieron los conflictos que dividían a los españoles, pero también se beneficiaron de sus acuerdos. Y pusieron además de relieve su creciente dependencia, en vigor durante casi un siglo, respecto a la dimensión americana de su imaginario nacional.

**O’Keeffe Brigid, *Esperanto and Languages of Internationalism in Revolutionary Russia*, Bloomsbury Academic, London-New York, 2021, 266 pp., \$138.00. ISBN: 978-1350160651.**

Hoping to unite all of humankind and revolutionize the world, Ludwik Zamenhof launched a new international language called Esperanto from late imperial Russia in 1887. Ordinary men and women in Russia and all over the world soon transformed Esperanto into a global movement. *Esperanto and Languages of Internationalism in Revolutionary Russia* traces the history and legacy of this effort: from Esperanto’s roots in the social turmoil of the pre-revolutionary Pale of Settlement; to its links to socialist internationalism and Comintern bids for world revolution; and, finally, to the demise of the Soviet Esperanto movement in the increasingly xenophobic Stalinist 1930s. In doing so, this book reveals how Esperanto - and global language politics more broadly - shaped revolutionary and early Soviet Russia.

**Rico Garcia, Antoni, *Joan Fuster i el pensament nacional. Entre el problema i el programa*, Afers, Catarroja, 2021, 364 pp., Euro 19. ISBN: 978-84-18618-07-9.**

Joan Fuster i Ortells ha estat un dels intel·lectuals valencians més importants de la història. Fuster no ens va dir «què pensar» sinó «en què pensar». En què havien de pensar els valencians? En la llengua, el país, els països, la modernització d’una societat endarrerida i la construcció d’un subjecte nacional propi. Aquest corpus teòric és el que anomenem «fusterianisme». Com tot pensament intel·lectual, ací el context històric és fonamental. Tota influència i recepció no és un element estanc sinó dinàmic. L’impacte de qualsevol intel·lectual se circumscriu a un moment històric. Aquest llibre analitza la influència del pensament nacional de Joan Fuster en les diferents cultures polítiques dels Països Catalans entre 1962 i 1992. Ho fa a partir d’un concepte molt concret: «cultura política». Superant

els marges en què la ciència política situa el terme, la concepció històrica d'aquest serveix a l'autor per a resseguir cronològicament l'impacte de conceptes com «Països Catalans», «catalanitat», «valencianitat» o «regionalisme», entre d'altres. La influència fusteriana va ser molt més transversal del que de vegades es pensa. Davant concepcions com «la història de les idees», Antoni Rico planteja l'anàlisi de «les idees en la història» partint de la premissa que recepció no vol dir assumptió. Fuster impactà en tothom, en una societat que necessitava noves idees, nous plantejaments. L'antifranquisme el sacralitzà i el règim el criminalitzà. La Transició i l'autonomia van fer la resta.

**Rodríguez-Flores Parra Vega, *Vertebrar España: el PSOE: de la autodeterminación a la LOAPA (1974-1982)*, CSIC, Madrid, 2021, 346 pp., Euro 28,25. ISBN: 978-84-00-10799-4.**

La transición democrática española tuvo en la llamada cuestión nacional uno de sus desafíos más importantes. La descentralización de España y el diseño del Estado de las Autonomías fueron un proceso complejo que no quedó sancionado hasta la aprobación de la LOAPA en 1982. En este sentido, el protagonismo del Partido Socialista Obrero Español a la hora de concretar el nuevo modelo de Estado y de nación fue indiscutible. *Vertebrar España: el PSOE: de la autodeterminación a la LOAPA (1974-1982)* analiza, a partir de documentación interna e inédita, cómo se fue forjando y modificando la posición socialista sobre esta cuestión atendiendo tanto a la esfera estatal como a los diferentes contextos territoriales. El Partido se mostró sensible a la diversidad identitaria y al contexto particular que exigía cada nacionalidad o región, pero, obsesionado por vertebrar España, buscó una solución planificada y hasta cierto punto centralizada, a la que supeditó el resto de principios e intereses.

En este libro se reconstruye pormenorizadamente el proceso por el cual el Partido Socialista pasó, aparentemente, de posicionarse como un defensor del derecho a la autodeterminación y el federalismo, a convertirse en un responsable directo de la racionalización autonómica. ¿Puede entenderse aquella evolución en términos de ruptura? ¿O existiría un hilo conductor que conecta los planteamientos más maximalistas con aquellos que abogaron por la armonización que terminó imponiéndose? Cuestiones ideológicas, estratégicas o coyunturales han condicionado el pensamiento socialista sobre conceptos como federalismo, autodeterminación, Estado Autonómico, nación, nacionalidades, regiones o solidaridad. Analizar las continuidades y los cambios en el discurso y la práctica política del PSOE, y entenderlos ligados a las coyunturas concretas en las que fueron aplicados, ha sido una tarea fundamental en esta investigación.

**Sanjaume Marc, *Independència i progrés. El repte democràtic de l'Scottish National Party*, Saldonar, Barcelona, 2021, 176 pp., Euro 17. ISBN: 978-84-17611-65-1.**

La política escocesa i l'evolució de l'SNP han esdevingut molt familiars als ulls de qualsevol observador avesat al debat polític del catalanisme. Tot i les grans diferències entre el Regne Unit i el Regne d'Espanya —i Catalunya i Escòcia—, els sobiranismes escocès i català s'han esforçat històricament per assolir uns objectius comuns. La lluita política de l'SNP és ger-

mana de la que han dut a terme organitzacions diverses al nostre país des del segle XIX, centrades en tres objectius troncats: el progrés social, la demanda del reconeixement nacional i l'acomodació institucional d'aquesta realitat per part de l'Estat, ja fos mitjançant l'autogovern o la secessió. És un plet que encara no s'ha resolt i que continua estructurant la política de les respectives nacions. A *Independència i progrés*, Marc Sanjaume ofereix una mirada precisa sobre la història de l'SNP per comprendre l'evolució d'un partit que ha passat de la marginalitat a l'hegemonia política a Escòcia proposant un programa independentista i progressista.

**Smith Steven B., *Reclaiming Patriotism in an Age of Extremes*, Yale University Press, New Haven-London, 2021, 256 pp., \$28.00. ISBN: 978-0300254044.**

The concept of patriotism has fallen on hard times. What was once a value that united Americans has become so politicized by both the left and the right that it threatens to rip apart the social fabric. On the right, patriotism has become synonymous with nationalism and an “us versus them” worldview, while on the left it is seen as an impediment to acknowledging important ethnic, religious, or racial identities and a threat to cosmopolitan globalism. Steven B. Smith reclaims patriotism from these extremist positions and advocates for a patriotism that is broad enough to balance loyalty to country with other loyalties. Describing how it is a matter of both the head and the heart, Smith shows how patriotism can bring the country together around the highest ideals of equality and is a central and ennobling disposition that democratic societies cannot afford to do without.

**Tenaglia Camilla – Bellabarba Marco (a cura di), *Chiesa e nazione ai confini d'Italia*, Le Monnier/Mondadori, Firenze, 2021, vi-258 pp., Euro 19. ISBN: 9788800751599.**

I saggi raccolti in questo volume affrontano il rapporto tra Chiesa cattolica e Nazione nell'area di frontiera tra lo spazio italiano e quello imperiale asburgico, e in modo particolare nelle province che vennero annesse al Regno d'Italia all'indomani del primo conflitto mondiale: il Trentino, il Sudtirolo-Alto Adige, la Venezia Giulia. Territori in cui la questione nazionale ha assunto una connotazione di lunga durata e si è riproposta anche al di fuori del contenitore imperiale. Nelle pagine del volume vengono affrontate questioni di carattere più generale del rapporto tra cattolicesimo e questione nazionale, così come anche alcuni casi di studio che mirano a ricollocare nella complessità delle contingenze la discussione sul nazionalismo nelle regioni di frontiera, evitando di appiattire la narrazione di quegli eventi in una mera contrapposizione tra gruppi etnici o linguistici scevra da altri interessi e istanze.

**Tyerman Edward, *Internationalist Aesthetics: China and Early Soviet Culture*, Columbia University Press, New York, 2021, 360 pp., \$168.00. ISBN: 9780231199186.**

While the Third Communist International (Comintern) supported nationalist revolution in China, Soviet writers and film-makers traveled to China, met with Chinese students in Moscow, and sought to reimagine China for a Soviet audience as the next site of world revolution. Their artistic experiments constituted a search for an ‘internationalist aesthetics’:

a mode of representation that could overcome the exoticism of imperialist culture and produce transnational sympathies between populations previously considered culturally distant. Contributing to a recent cultural turn in the study of socialist internationalism, *Internationalist Aesthetics* positions China in the 1920s as the central space for Soviet culture's attempt to imagine how internationalism was supposed to look and feel. Tyerman traces the reimagining of China through the multiple genres and media of the early Soviet cultural system, including reportage, film, theater, and biography. This account offers new insight into the transnational dynamics that shaped Soviet culture and socialist aesthetics, and illuminates a crucial chapter in Sino-Russian relations, one of the most significant international relationships of the twentieth and twenty-first centuries.

**Villares Ramón, *Cultura e política na Galicia do século XX*, Galaxia, Vigo, 2021, 420 pp., Euro 25. ISBN: 978-84-9151-613-2.**

Este libro analiza as relacións entre cultura e política na construción de Galicia como nación cultural no século XX. A idea central é explicar a forte hexemonía da cultura e a súa acción política nos momentos máis decisivos da historia contemporánea galega, desde a aparición da xeración Nós ata a transición democrática e o nacente réxime autonómico. A partir de fontes ata agora pouco empregadas, nomeadamente epistolares, reconstrúense algunhas biografías intelectuais e analízase a fundación de grupos e institucións culturais, prestando especial atención ás relacións entre os núcleos de oposición no interior peninsular e co exilio americano. Dúas figuras, Luís Seoane e Ramón Piñeiro, encarnan os dous polos desas relacións, con disensos que non foron rupturas, entre os “heroes calados” do interior e os “emigrantes dun país soñado”, desde o exilio. Alén de ofrecer algunhas análises sobre a xestión da cultura, este libro axuda a entender a Galicia actual, en perspectiva comparada e nun contexto europeo e americano.



## NOTE BIOGRAFICHE SUGLI AUTORI E LE AUTRICI

**Giovanni C. Cattini** (Mantova, 1972) è professore aggregato Serra Húnter di Storia contemporanea presso il Dipartimento di Storia e Archeologia della Università di Barcellona ed è il coordinatore del programma di dottorato “Società e cultura: Storia, Antropologia, Arte e Patrimonio”. Ha pubblicato diversi libri, saggi e articoli in opere collettanee sulla storia degli intellettuali e dell’identità culturale della Catalogna. Tra i suoi volumi si ricorda *Nel nome di Garibaldi. I rivoluzionari catalani, i nipoti del Generale e la polizia di Mussolini (1923-1926)* (2010) e *Storie d’antifascismo popolare mantovano. Dalle Giornate rosse alla Guerra civile spagnola* (2020). Negli ultimi anni s’è dedicato allo studio delle relazioni transnazionali dell’opposizione antifranchista cattolica con alcuni settori della Democrazia Cristiana italiana.

**Thomas Frinault** è professore associato di Scienze Politiche all’Università Rennes 2 e ricercatore al Laboratorio Arènes (UMR CNRS, Rennes). Specialista delle questioni territoriali francesi, ha pubblicato in particolare *Le pouvoir territorialisé en France* (PUR, 2012) così come una serie di capitoli di libri e articoli e articoli di riviste (GAP, Métropoles, Politique européenne, RFAP, e così via). Ha di recente curato insieme ad altri autori il libro *Nouvelle sociologie politique de la France* (Armand Colin, 2021).

**Dave Guénette**, dottore di ricerca in Giurisprudenza, è ricercatore postdottorale presso la Cattedra sul federalismo “Peter MacKell” della Facoltà di Diritto della McGill University. È anche ricercatore strutturato presso il Centre d’Analyse Politique – Constitution et Fédéralisme (CAPCF) e ricercatore presso la Cattedra di ricerca canadese in Studi sul Québec e il Canada (CREQC). I suoi lavori sono incentrati sul federalismo multinazionale e consociativo, la revisione costituzionale e il diritto comparato.





# 18 | 2021

## STUDI:

Giovanni C. Cattini: *Minoranze nazionali e sinistra democristiana: i cattolici toscani e la questione spagnola (1959-1964)*

Thomas Frinault: *Dal tabù alla sua incompleta istituzionalizzazione: il caso del potere regionale francese*

Dave Guénette: *Un federalismo plurinazionale a due velocità: i segmenti sociali in Belgio e la loro partecipazione al processo di revisione costituzionale*

## RASSEGNE E DIBATTITI:

Jule Goikoetxea: *Il mondo cosmopolita post-nazionale e post-sovranià*

Franciscu Sedda: *L'autodeterminazione nazionale e i limiti dell'Europa*



ISSN: 2282-5681

Nazioni e Regioni - Studi e ricerche sulla comunità immaginata

[www.nazionieregioni.it](http://www.nazionieregioni.it)

[nazionieregioni@gmail.com](mailto:nazionieregioni@gmail.com)

@NazioniRegioni