

Identità culturali e pluralismo giuridico nella Costituzione di Jalisco

di Vincenzo De Falco

Abstract: Cultural Identities and Legal Pluralism in the Jalisco Constitution – The work studies some characteristics of the constitutional setting of the State of Jalisco. It starts from the comparison between the contents of fundamental rights in Mexico and those recognized in the internal system, paying particular attention to the issue of legal pluralism and the connections with the identities of indigenous people. The author then analyzes the mechanisms to protect cultural identities and the problems caused by the contextual existence of differentiated sources of law.

Keywords: State of Jalisco; Constitutional Setting; Fundamental Rights; Cultural Identities; Legal Pluralism.

1. Diritti fondamentali e Costituzione statale

Se si osserva con attenzione l'impianto costituzionale dello Stato di *Jalisco* ci si avvede immediatamente di due rilevanti aspetti che caratterizzano lo sviluppo dell'identità personale degli individui. Da un lato appare evidente la forza che l'ordinamento giuridico conferisce al riconoscimento ed alla tutela dei diritti fondamentali, e dall'altro emerge la tendenza a valorizzare le più ampie forme dei diritti culturali. Si tratta di temi tipici del costituzionalismo messicano e dell'intera area dell'America Latina, che sta attraversando un periodo di straordinarie riforme per lo più costantemente incentrate proprio sullo sviluppo dei diritti fondamentali¹. È il risultato di una tendenza fortemente stimolata dall'ordinamento internazionale e dalle pressioni esercitate dalla Corte interamericana, a cui viene continuamente adeguata la Costituzione messicana².

¹ J. L. Soberanes Fernández, *Garantías constitucionales*, in *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM, 2000, t. D-H, 1792 ss.

² V. Armin Bogdandy et. al., (coords.), *Construcción y papel de los derechos sociales fundamentales. Hacia un ius constitutionale commune en América*. México, UNAM, 2011. Cfr. Corte IDH. Caso *Fernández Ortega y otros vs. México*, sentenza del 15 de maggio 2011, Serie C 94 No. 226, par. 233-238 e Corte IDH, Caso *Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, sentenza del 23 novembre 2009. Serie C, No. 209, par. 338-342. Sul tema E. Ferrer Mac-Gregor, *Eficacia de la sentencia interamericana y la cosa juzgada internacional: vinculación directa hacia las partes (res judicata) e indirecta hacia los Estados parte de la Convención Americana (res interpretata) (Sobre el cumplimiento del Caso Gelman vs. Uruguay)*, in *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 35, 2013, 294 ss. P. Nikken, *El derecho internacional de los derechos humanos en el*

L'attuale impostazione pone la persona al centro dell'ordinamento giuridico, impone a tutte le autorità degli Stati il dovere di garantire il rispetto dei diritti umani sanciti sia nell'ordinamento interno che nei trattati internazionali, ne favorisce l'interpretazione estensiva attraverso l'applicazione dei principi di universalità, indipendenza, indivisibilità e progressività, vieta una loro eventuale sospensione, limitata esclusivamente a rari casi e condizioni, ed obbliga gli organismi pubblici a prevenire e reprimere qualsiasi violazione, a controllarne l'effettivo rispetto e prevedere misure di riparazione³.

La categoria dei diritti fondamentali è così, elastica, costantemente in espansione, e protetta dal giudizio di *amparo*⁴. Gli Stati possono integrare, sviluppare ed ampliare il novero delle posizioni giuridiche, in relazione alle caratteristiche dell'assetto sociale, politico, economico e culturale nel proprio ordinamento interno. L'analisi delle Costituzioni statali mostra infatti un panorama piuttosto diversificato. Gli Stati talvolta recepiscono le relative disposizioni, in altri casi provvedono ad ampliarle. In qualche esperienza, tra cui lo Stato del *Sinaloa*, la Costituzione riconosce anche il diritto alla vita, all'alimentazione, all'accesso all'acqua, alla personalità giuridica, alla protezione dei dati personali, ad una esistenza libera dalla violenza altrui; sancisce l'obbligo di protezione dei diritti dei migranti, della difesa della dignità della persona, il diritto alla ricreazione ed alla diffusione della cultura⁵. Nella maggior parte dei casi, invece le disposizioni interne rimandano alla categoria dei diritti identificati nella Costituzione federale che a sua volta richiama l'ordinamento internazionale e la giurisprudenza della Corte interamericana.

La Costituzione di *Jalisco* mostra un sostanziale parallelismo con le previsioni federali. La persona è tutelata nel suo diritto alla vita, dalla fecondazione e fino alla morte naturale. Lo Stato riconosce i diritti espressamente previsti nella Costituzione politica degli Stati uniti Messicani, nella dichiarazione universale e

derecho interno, in *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, San José, Costa Rica, núm. 57, 2013, 64 ss.

³ L. Daniel Vázquez, S. Serrano, *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica*, in M. Carbonell, P. Salazar, *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, 2011, 135 ss.. S. Serrano, D. Vázquez, *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*, México, 2013, 135 ss.

⁴ J. Barragán Barragán, *Algunas consideraciones sobre los cuatro recursos de amparo regulados por las siete partidas*. 2a. ed. México, Universidad de Guadalajara, 2000, 5 ss. H. Fix-Zamudio, *Protección jurídica de los derechos humanos. Estudios comparativos*, México, CNDH, 2009, 624 ss.

⁵ Artt. 4° Bis A e B. Per espressa disposizione costituzionale, l'interpretazione delle norme su questi diritti fondamentali deve avvenire in conformità agli strumenti giuridici internazionali che fanno parte dell'ordinamento giuridico messicano ed agli orientamenti della Corte interamericana dei diritti umani. La dottrina messicana si pone criticamente rispetto a questa previsione normativa che aggancia l'interpretazione dei diritti umani all'ordinamento internazionale, piuttosto che alla Costituzione federale ed omette di indicare criteri interpretativi interni allo Stato. Sul tema M. Del Rosario Rodríguez, *Protección, reconocimiento y eficacia de los derechos fundamentales en las constituciones locales*, in *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, n. 11, gennaio – giugno, 2009, 221.

nella convenzione americana sui diritti umani, nei trattati ed in tutti gli accordi internazionali che il governo federale abbia sottoscritto.

In realtà, sebbene si tratti degli stessi elementi che si riscontrano nella Costituzione federale, la circostanza che questi principi siano stati ribaditi con forza anche nel sistema costituzionale interno rappresenta un evidente segnale della rilevanza che lo Stato di Jalisco intende conferire alla tutela della persona e delle identità culturali. È un aspetto reso evidente da due fondamentali elementi: l'attenzione verso tutti i principali diritti che il costituzionalismo contemporaneo annovera tra le fondamenta delle libertà negative, e l'interesse verso lo sviluppo del pluralismo culturale. I due aspetti sono contenuti in due distinti articoli che attraverso una peculiare tecnica redazionale racchiudono tutti i principali diritti fondamentali che di regola si riscontrano in contesti separati, ognuno dedicato ad una specifica libertà. L'art 7 disciplina la libertà personale, di manifestazione del pensiero, di corrispondenza, riporta le garanzie federali che regolano le modalità di limitazione delle libertà, le possibilità di intervento della magistratura inquirente, i limiti, le riserve assolute e rinforzate⁶, mentre l'art. 4, espressamente dedicato ai diritti umani ed alle relative garanzie, annovera tutti i diritti culturali, sia come singoli che all'interno di comunità e popolazioni indigene. Il diritto a vivere in un contesto multiculturale armonico viene strettamente collegato al diritto alla cultura ed alla libera partecipazione alla vita culturale della comunità⁷.

⁶ Nella stessa disciplina dell'art 7 è sancita la libertà da qualsiasi limitazione alla propria persona, famiglia o proprietà, se non nei limiti delle leggi ed attraverso un atto scritto e motivato da parte dell'autorità competente. La limitazione della libertà personale è possibile soltanto per atto adottato dall'autorità giudiziaria per un fatto che sia considerato reato e per il quale sia prevista una pena detentiva, e sempre che esista la possibilità che effettivamente l'indagato abbia commesso il reato o vi abbia partecipato. Si riscontra l'efficacia temporale degli ordini di arresto adottati dall'autorità di polizia, che andranno resi efficaci dai provvedimenti della magistratura. Vi compare il diritto alla protezione dei dati personali, all'accesso, rettifica e cancellazione così come ad opporsi alle richieste di accesso formulate, con le eccezioni delle disposizioni sull'ordine pubblica, sicurezza nazionale, salute o per difendere i diritti dei terzi. Emerge il diritto di ogni persona ad ottenere giustizia da un tribunale che sia imparziale ed entro termini prestabiliti dalla legge, il diritto ad una detenzione che sia rispettosa dei diritti umani e finalizzato al reiserimento del condannato nella società, il diritto ad un processo pubblico, in contraddittorio, con le garanzie di difesa, il divieto di detenzione collegata a problematiche di carattere puramente civile, la previsione di un sistema di giustizia alternativo. Ancora l'art. 7 contiene tutti i principi fondamentali che regolano il processo penale, in tema di imparzialità del giudice, sulla formazione della prova, sui tipi di reati che possono indurre alla carcerazione preventiva, sulla sua durata massima. Sono disciplinati i diritti della persona imputata, tra cui la presunzione di innocenza, la non retroattività della legge penale, il diritto a restare in silenzio.

⁷ La disposizione, in perfetto parallelismo con la Costituzione federale annovera, tra le facoltà connesse ai diritti culturali, la conservazione e lo sviluppo delle identità, l'accesso e la partecipazione a qualsiasi manifestazione artistica e culturale, a scegliere liberamente con quale comunità condividere la propria esperienza di vita. La coscienza dell'appartenenza ad una determinata comunità costituisce il criterio fondamentale che consente l'applicazione delle regole differenziate. Unità, territorio e la presenza di proprie autorità e costumi sociali determinano invece le condizioni per il riconoscimento di una comunità indigena. Sul tema Cesáreo Morales, *¿Qué es el hombre como tal?*, in *Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*, México, núm. 7, 2008.

2. Il pluralismo degli ordinamenti e la questione indigena

Il modello costituzionale sembra pertanto orientato a garantire e rafforzare lo sviluppo dell'identità personale anche attraverso il pluralismo culturale ed il sistema delle fonti. La persona oltre a poter partecipare a tutte le attività ed all'utilizzo delle risorse culturali statali, viene anche invitata a stimolare la conservazione e l'uso dell'intero patrimonio culturale, ed il principio di uguaglianza trova espresso riconoscimento anche in relazione all'esercizio dei diritti culturali. Le comunità indigene possiedono autonomia e libera determinazione di decidere la forma interna di convivenza e di organizzazione sia sociale, economica, politica e culturale; le previsioni costituzionali si spingono finanche oltre le classiche affermazioni di principio che si riscontrano nelle impostazioni multiculturali e giungono a garantire alle comunità autonome la possibilità di predisporre un proprio sistema normativo per la regolazione e risoluzione dei conflitti interni⁸.

È evidente poi che l'esigenza di conservare il principio di unità dello Stato spinga a prevenire che i sistemi normativi interni possano indurre a violare gli altri principi generali presenti in Costituzione. Rientrano nel novero di tali garanzie le disposizioni che vietano qualsiasi violazione dei diritti umani, talvolta con espressi riferimenti a casi specifici, come avviene per quanto concerne la dignità femminile o in relazione ai diritti elettorali delle donne. Anche la scelta sui propri sistemi di governo è demandata alle comunità indigene che possono così preservare con maggiore efficacia l'integrità del loro territorio, delle risorse naturali e dell'habitat in cui vivono, con il limite della tutela degli interessi federali, quando le esigenze di conservazione contrastino con le attività centrali su determinate aree strategiche. La tutela degli interessi alla conservazione dell'integrità del proprio territorio può così ridursi in previsione della realizzazione di reti, autostrade ed infrastrutture che siano considerate rilevanti per l'interesse federale⁹.

Quando poi si sposta l'analisi dalle dichiarazioni di principio al piano operativo si riscontrano numerose disposizioni che impongono sia allo Stato che alle istituzioni locali l'obbligo di porre in essere una vasta serie di attività intese a garantire l'effettività dei diritti delle comunità indigene. È così pertanto che organismi centrali e locali sono tenuti a promuovere l'uguaglianza delle opportunità a cui possono accedere gli indigeni, eliminare qualsiasi pratica discriminatoria, porre in essere tutte le attività per garantire l'effettività dei loro diritti e lo sviluppo integrale delle loro comunità, che dovranno essere definiti sempre con la loro partecipazione.

⁸ I. H. Cisneros, *Derechos humanos de los pueblos indígenas en México*, México, 2004, 87 ss.

⁹ In questa ipotesi la previsione costituzionale consente alle comunità di associarsi tra loro al fine di pervenire a soluzioni concordate con la Federazione. La disposizione è piuttosto da intendersi come un suggerimento dal momento che le forme di esercizio dell'azione amministrativa congiunta, qualora necessario, avrebbero potuto essere disciplinate dalla legge ordinaria anche in assenza di una previsione costituzionale.

Attraverso una rilevante serie di norme programmatiche, la Costituzione di *Jalisco* richiede espressamente che le istituzioni debbano adoperarsi per eliminare tutte le disfunzioni che ancora impediscono il libero sviluppo dei popoli e delle comunità indigene, adottare misure per rafforzare le economie locali e migliorare le loro condizioni di vita, con azioni coordinate tra gli organi di governo e concordate con le stesse popolazioni indigene, che potranno direttamente amministrarle per raggiungere i propri fini.

Il sistema sembrerebbe pertanto indirizzato a favorire il pluralismo culturale e quella circolazione di idee che nell'età contemporanea caratterizza il modo di intendere il diritto alla cultura come elemento indispensabile dello sviluppo della persona. La sua effettiva implementazione tuttavia, è tutt'altro che agevole, per diversi ordini di motivi. Innanzitutto l'attenzione verso la valorizzazione del pluralismo culturale in Messico è piuttosto recente. L'impianto originale del 1917 si limitava a stabilire il diritto dei popoli indigeni alla restituzione delle terre che erano state loro sottratte, ma in un'ottica generale in cui le relative comunità sarebbero state per lo più assorbite dalla cultura moderna¹⁰. Il carattere multiculturale della federazione è stato riconosciuto soltanto a partire dalla riforma costituzionale del 1992, che riprende l'impostazione che già esisteva negli Stati di *Guerrero*, *Chiapas*, *Oaxaca*, *Querétaro* e *Hidalgo*¹¹. La successiva riforma del 2001 ha conferito poi un'ulteriore spinta in avanti ed indirizzato gli Stati messicani verso un complesso pluralismo culturale e giuridico, che imporrebbe un'organizzazione del diritto fondata sulla coesistenza di più ordinamenti¹². Da un lato, cioè, vi sarebbe un insieme coerente di norme e principi valido per tutto il popolo messicano mentre, dall'altro, vari e distinti ordinamenti delle comunità indigene che si contraddistinguono per la contemporanea esistenza di proprie regole, principi, istituzioni, procedimenti, con autonomi sistemi per la regolazione dei conflitti interni. Questi ordinamenti restano comunque soggetti al rispetto dei diritti fondamentali disciplinati dalla Costituzione federale e dall'ordinamento giuridico internazionale.

3. Le problematiche applicative nel contesto federale

L'implementazione di un sistema così complesso sembra ostacolato da una vasta serie di problematiche. Emerge in primo luogo il problema del riconoscimento delle comunità come entità distinte e culturali. Non meno rilevante poi si presenta l'aspetto relativo alla qualificazione giuridica delle comunità culturali. La Costituzione federale le identifica come entità di interesse pubblico¹³. Stessa

¹⁰ I. H. Cisneros, *Derechos humanos de los pueblos indígenas en México*, cit., 115 ss.

¹¹ Cfr. I. Olvera Jiménez, *Constituciones estatales y derecho indígena*, in J. A. González Galván (cur.), *Constitución y derechos indígenas*, n. 2002, 165 ss.

¹² N. Cárdenas Morales, *El debate en torno a la cuestión indígena*, México, 2001, p. 237.

¹³ Art. 2, lett. A, comma 8, punto 2 Costituzione Messicana. Sul tema F. López Bárcenas, *Reforma constitucional y derechos Indígenas en México. Entre el consenso y la ilegitimidad*, in *Los derechos indígenas y la reforma constitucional en México*, Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas, México, 2002, 23.

dizione riporta la Costituzione di *Jalisco* ed i tentativi di riforma interna volti al riconoscimento delle comunità indigene come soggetti giuridici di diritto pubblico sono falliti.

Si tratta di aspetti tutt'altro che semplici da definire, perchè contengono contraddizioni interne. Le pratiche religiose, le lingue parlate, gli usi ed i costumi dei popoli caratterizzano la loro identità, costituiscono modelli, che inevitabilmente si contrappongono ad altri modelli¹⁴. L'ordinamento giuridico degli Stati messicani si fonda su elementi dello Stato di diritto, sicuramente in transizione, ma comunque in presenza di presupposti radicati, quali il rispetto del principio di legalità, la gerarchia delle fonti, la separazione dei poteri. La realizzazione di un pluralismo giuridico, accanto al fondamentale pluralismo culturale, richiede allora un'operazione altamente complessa perché occorre consentire che l'ordinamento giuridico e politico dei popoli indigeni sia rispettato in un contesto realmente multiculturale, dove non vi sia un'impostazione che prevalga sull'altra. Soltanto in presenza di questa equivalenza l'affermazione del diritto alla cultura potrà ridurre i rischi che vengano promosse soltanto espressioni culturali che siano in linea con l'ideologica politica dominante, e consentire quel pluralismo culturale che diventa fondamentale per fornire agli individui l'apporto dei mezzi necessari per lo sviluppo della propria personalità.

Non sembra in realtà che nel federalismo messicano esistano al momento i presupposti per l'affermazione di un sistema giuridico interno a pluralismo culturale e finanche giuridico. L'assetto federale di uno Stato, con le rilevanti attribuzioni di competenze in materia culturale agli ordinamenti interni, rappresenta senza dubbio il modello ideale per consentire la circolazione di diverse idee e differenti modi di vivere. Quanto più le competenze, sia legislative che amministrative, risultino attribuite a diversi soggetti istituzionali, tanto più sarà possibile realizzare quel pluralismo che possa ostacolare la tendenza all'uniformità delle culture. Tuttavia, nelle principali esperienze giuridiche che stimolano la valorizzazione del pluralismo, è particolarmente rilevante o una forte connotazione ideologica che consenta di ridurre le spinte centripete, o lo specifico riconoscimento di istituzioni connesse politicamente alle comunità di riferimento. Basti osservare l'esperienza tedesca e quella del Belgio. In Germania il modello federale ha ricevuto una particolare affermazione poiché il decentramento e la stessa struttura federale dello Stato si sono consolidati con l'idea principale d'impedire la riaffermazione di un'identità nazionale fondata sul potere militare e sulla volontà di potenza. In questa esperienza la Costituzione federalistica è di per sé già il riconoscimento del pluralismo insito nell'ordinamento giuridico, e rappresenta essa stessa una garanzia della libertà di cultura¹⁵. L'esperienza belga dimostra invece quanto il principio di sussidiarietà possa costituire un valido strumento per affrontare la complessità organizzativa

¹⁴ M. B. Dembour, J. Cowan, R. Wilson (eds.), *Culture and Rights: Anthropological Perspectives*, Londra, 2001.

¹⁵ P. Häberle, *Per una dottrina della costituzione come scienza della cultura*, Roma, 2001, 91 ss.

che discende dalla coesistenza di differenti impostazioni culturali e linguistiche all'interno di uno stesso Stato.

La realizzazione di queste condizioni dipende fortemente dalla spinta ideologica che esiste alla base degli assetti costituzionali. Quando il riconoscimento dell'autonomia culturale dei territori possiede anche la finalità di consentire l'affermazione della propria sovranità culturale e quindi delle peculiarità storiche, etniche e linguistiche presenti nel proprio contesto, è allora che possono verificarsi le condizioni che consentono di sviluppare le effettive potenzialità dei diritti culturali¹⁶.

4. Implementazione dei diritti e controllo di costituzionalità

Negli Stati pluriculturali, dove convivono comunità con propri costumi, autorità e regole, così come in *Jalisco* e nell'intero contesto messicano, è il grado di autonomia riconosciuto alle identità culturali a regolare l'equilibrio tra la necessità di rispettare modelli culturali differenziati e quella di mantenere l'unità dello Stato. Questa problematica trova alcuni principi guida nella Costituzione di *Jalisco*, che espressamente collega gli spazi delle autonomie dei popoli indigeni alle esigenze dell'unità nazionale e richiede di considerare gli aspetti etnolinguistici. Le istituzioni dovranno assicurare la scolarizzazione delle comunità indigene e favorire l'educazione bilingue e interculturale, anche attraverso il costante stimolo alla conoscenza delle diverse culture che esistono all'interno del territorio. Il diritto alla salute comprende l'estensione del sistema sanitario anche ai territori delle popolazioni indigene, così come il diritto agli alimenti con particolare riguardo alla nutrizione dei bambini. Le istituzioni ancora devono garantire i diritti sociali nell'ambito delle comunità indigene, contribuire al loro svago e benessere e facilitare l'accesso ai finanziamenti pubblici e privati.

Dall'impianto costituzionale interno deriva l'obbligo degli organismi pubblici di favorire e stimolare lo sviluppo economico e sociale delle comunità, estendere le reti di comunicazioni e telecomunicazioni e consentire l'accesso alle reti nazionali per l'erogazione dei servizi pubblici, in modo che i popoli indigeni possano anche acquisire e gestire propri mezzi di comunicazione. Queste previsioni sono poi collegate alla funzione che le istituzioni statali sono tenute a porre in essere per promuovere e stimolare lo sviluppo economico delle comunità, che potranno in tal modo organizzare proprie attività ed incrementare le occasioni di occupazioni lavorative. Le politiche sociali vanno poi indirizzate anche verso la soddisfazione di esigenze di migrazioni, con l'obbligo di garantire

¹⁶ Diversi statuti delle Comunità autonome spagnole con una forte identità linguistica e culturale affermano il diritto a sviluppare culture anche differenti da quella spagnola, ma le note tensioni che esistono tra i popoli di Spagna non sembrano consentire l'agevole affermazione di un pluralismo degli ordinamenti giuridici, reso ancor più complesso dall'idea di unità della nazione spagnola, dall'appartenenza al regime giuridico dell'ordinamento comunitario e dai fattori di convergenza internazionali.

sbocchi occupazioni ai lavoratori agricoli, migliorare le condizioni di salute delle donne, prestabilire programmi speciali per l'educazione ed il sostentamento dei figli delle famiglie di immigrati, sempre e costantemente nell'ottica di rispettare i diritti umani e promuovere la diffusione delle culture indigene. Ogni intervento delle istituzioni statali e locali deve avvenire attraverso un'azione partecipata con le popolazioni indigene, che potranno confrontarsi e far valere le loro specifiche esigenze. Per tale finalità gli interventi normativi dovranno predisporre forme di partecipazione nei procedimenti normativi ed amministrativi sia per la definizione delle disposizioni che nel momento successivo, quando occorrerà verificare l'effettiva implementazione ed esecuzione delle norme.

Si tratta di una vasta previsione di diritti sociali e culturali che in sostanza demandano alla legislazione ed agli orientamenti politici le concrete discipline attuative.

Tuttavia, la determinazione mostrata dalla Costituzione di *Jalisco* verso l'ampio riconoscimento dei diritti fondamentali trova un evidente limite nell'assenza di un organismo di controllo interno di costituzionalità, che si riscontra invece in altre Costituzioni tra cui quelle di *Chihuahua*¹⁷, di *Tlaxcala* e di *Vera Cruz*, dove il sindacato del giudice costituzionale costituisce un efficace meccanismo di protezione dei diritti umani¹⁸ sanciti dalle disposizioni statali o provenienti dai trattati internazionali.

Manca di riflesso anche il rimedio che il ricorso di incostituzionalità per omissione offre in *Veracruz*, *Tlaxcala*, *Chiapas*, *Quintana Roo* e *Coahuila*, e che avrebbe offerto un valido strumento processuale per costringere il legislatore ad attuare i precetti costituzionali interni. In questi Stati, la violazione dei diritti fondamentali o la stessa mancata attuazione delle norme programmatiche per l'affermazione dei diritti sociali è soggetta al sindacato costituzionale¹⁹ che può costringere le autorità competenti all'esercizio della funzione normativa²⁰. In *Jalisco* il sistema resta invece incentrato sul controllo politico attraverso la commissione per la tutela dei diritti umani.

Il pensiero giuridico messicano segnala che la carenza di un controllo di costituzionalità interno agli Stati sia stata in realtà provocata da un'erronea interpretazione della competenza federale sul giudizio di *amparo*, nella misura in

¹⁷ L'art. 109, XV, conferisce al Tribunale Supremo di Giustizia la giurisdizione sulle violazioni dei diritti dei cittadini. Tuttavia il successivo art. 200 sembra limitare il potere del Tribunale Supremo ai diritti relazionati al giusto processo, al diritto di petizione ed ai diritti dei popoli indigeni e non estendersi all'intero novero dei diritti fondamentali.

¹⁸ Dagli artt. 4, 56, commi I e II, e 64, comma 1, della Costituzione dello Stato di *Veracruz* emerge che la giurisdizione della *Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia* è limitata soltanto alla protezione dei diritti umani previsti nell'assetto costituzionale interno.

¹⁹ M. González Oropeza, *El control constitucional en las entidades federativas*, in M. González Oropeza, y E. Ferrer Mac-Gregor (cur.), *La justicia constitucional en las entidades federativas*, México, Ed. Porrúa, 2006, 407 ss. che ritiene che sia una competenza degli Stati anche quella di espandere le garanzie individuali previste dalla Costituzione federale per la protezione dei diritti umani.

²⁰ C. Astudillo, *Las entidades Federativas y la acción por omisión legislativa*, in M. N. Gámiz Parral, C. Astudillo, I. O. De los Santos, y G. Armienta Hernández (cur.), *Derecho Constitucional Estatal*, UNAM, México, 2009, 203 ss.

cui poteva indurre l'idea che l'impianto costituzionale avesse inteso conferire soltanto alla federazione il potere di sindacare il rispetto dei diritti fondamentali²¹. Si tratta però di un'impostazione teorica fondata sulla circostanza che il giudizio tipico di *amparo* esiste soltanto nella Costituzione federale. Dal momento che gli Stati possiedono la competenza ad ampliare il novero dei diritti umani avrebbe in realtà poco senso riservare al controllo federale il rispetto di posizioni giuridiche differenziate negli ordinamenti interni. È pertanto da condividere l'idea di chi afferma che l'esistenza del controllo costituzionale centrale non necessariamente implica anche la competenza esclusiva della Federazione. La forza che l'intero sistema costituzionale messicano conferisce alla tutela dei diritti umani si attenuerebbe, se fosse impedito agli Stati la possibilità di predisporre propri meccanismi per la loro difesa. L'istituzione di modelli di protezione interna consolida la funzione complementare delle disposizioni costituzionali statali e consente di attivare un dialogo tra le Corti che a sua volta stimola quella circolazione di idee che è indispensabile per lo sviluppo del pluralismo culturale e giuridico.

5. Identità personale, funzione di indirizzo politico e pluralità delle fonti giuridiche.

Il libero sviluppo della cultura in un Paese e la possibilità che la persona possa formarsi in un contesto realmente pluriculturale richiede che le istituzioni, a partire dagli Stati federati, siano capaci di valorizzare e conferire pari dignità ad ogni identità culturale. Nei Paesi che hanno maggiormente sviluppato questa idea le Costituzioni stesse costituiscono espressioni culturali di uno Stato, e la Federazione centrale consente anche che la cultura prevalente, finanche giuridica, possa essere posta in discussione.

Il federalismo messicano presenta caratteristiche che non si conciliano agevolmente con il pluralismo culturale e finanche giuridico; proviene da una tradizione storica che fino agli ultimi anni registra una politica culturale centralista, favorita dalle frequenti svolte presidenzialiste dell'attuale sistema di governo. Nello Stato di *Jalisco* le cose vanno allo stesso modo. Anche in questa esperienza, la questione indigena presenta dei tratti estremamente sfumati e poco definibili. I popoli e le comunità culturali non sono formalmente soggetti giuridici ma più che altro meri referenti di aspetti socio-antropologici.

La partecipazione delle comunità indigene alla vita politica dello Stato avviene attraverso le istituzioni statali, piuttosto che per mezzo di propri

²¹ Nel novembre del 2007 *el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación* ha stabilito che le pronunce giurisprudenziali volte alla difesa dei diritti contenuti nelle Costituzioni locali non invadono la competenza federale né sono suscettibili di impugnazione o revisione, rafforzando quindi l'idea che le previsioni della Costituzione dello Stato di *Veracruz* non invadano la competenza della giurisdizione costituzionale federale quando il controllo di costituzionalità è limitato al rispetto della propria Costituzione.

organismi di rappresentanza²². Ai popoli indigeni è garantito l'elettorato attivo e passivo per la formazione degli organismi pubblici locali che insistono su territori che li comprendono, ed alla legislazione ordinaria è demandata la disciplina dell'esercizio dell'elettorato, con la finalità però di rafforzare la partecipazione e la rappresentanza politica in conformità con le proprie tradizioni e norme interne. Nell'idea del costituente, in sostanza, i municipi avrebbero potuto costituire i principali organismi istituzionali per consentire una maggiore affermazione delle identità culturali. Tuttavia, nella misura in cui la partecipazione delle comunità culturali avviene soltanto attraverso l'istituto della rappresentanza politica, gli interessi delle popolazioni che presentano proprie specificità trovano una tutela estremamente limitata, destinata a fondersi nella comparazione con altri interessi pubblici. Il rispetto delle loro identità sembra limitato all'applicazione di proprie regole e pratiche tradizionali per lo svolgimento delle elezioni. Al contrario un sistema organizzativo che possa soddisfare le esigenze dei gruppi con forti identità etnico-culturali richiede il riconoscimento di un'ampia autonomia politica, sia per rispondere alle esigenze di tutela delle caratteristiche delle comunità, sia per soddisfare le necessità di crescita socio-economica e del territorio.

È in un'ottica di integrazione, piuttosto che di differenziazione, che allora vanno lette le disposizioni costituzionali che consentono alle comunità di accedere liberamente alla giurisdizione dello Stato. La Costituzione interna impone di considerare, nell'ambito delle procedure per l'accesso alla giustizia, i costumi e le specificità culturali delle comunità e demanda alla disciplina procedurale la previsione di forme e modalità di accesso che siano conformi alle tradizioni interne²³. La facoltà di risolvere i conflitti interni con le proprie norme e tradizioni giuridiche, pur sempre condizionata dal rispetto dei diritti fondamentali sanciti dal costituzionalismo messicano, resta così di difficile applicazione, se mancano efficaci strumenti giuridici che consentano l'integrazione tra le due giurisdizioni.

Vi è poi un ulteriore aspetto che condiziona lo sviluppo del pluralismo. Le comunità indigene sono identificate con specifico riferimento ad un contesto territoriale, che insieme alla lingua ed agli aspetti socio-economici costituiscono i

²² C. Flores Cruz, *Características, regulación y perspectivas del sistema electoral por usos y costumbres*, in *Derechos indígenas y elecciones*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2003, 31 ss.

²³ Nel codice civile dello Stato di Jalisco, all'art. 17, nella versione riformata nel 2007, si riscontra il principio in base al quale per i popoli e le comunità indigene, in tutti i giudizi e procedimenti in cui siano parti, occorrerà tener conto delle loro consuetudini e specificità culturali stabilite nella Costituzione locale. Ancora l'art. 27, versione del 2000, impone allo Stato ed all'intera società il rispetto delle loro consuetudini, patrimoni culturali, procedimenti e tradizioni culturali. Sulla stessa linea il codice di procedura civile, all'art. 222, introdotto nel 2002, prescrive che "al fine di garantire agli indigeni l'accesso completo alla giurisdizione dello Stato nei procedimenti nei quali sono parte, il giudice dovrà considerare, al momento di emanare la decisione, i loro usi, le loro consuetudini e le loro specificità culturali". Su questi temi F. D. Esborraz, *Messico (voce)*, in R. Sacco, (dir.), *Digesto delle discipline privatistiche*, Utet, 2012, 658.

criteri per il loro formale riconoscimento. Non si registrano invece previsioni che riguardino lo sviluppo di elementi culturali differenti da quelli riferibili ad una popolazione che vive su uno specifico territorio dello Stato e per i quali manca anche un'istituzione di riferimento. La valorizzazione delle espressioni culturali che esistono diffusamente sul territorio nazionale richiede che vi siano interventi da parte di enti pubblici, o di organismi privati con pari rilevanza rispetto a quelli statali o federali. Il pluralismo culturale in questi casi passa necessariamente attraverso il pluralismo istituzionale e la molteplicità degli interventi di valorizzazione di ogni e diversa cultura che esiste sul territorio nazionale. Attenti osservatori hanno invece rilevato che le politiche culturali realizzate in Jalisco appaiono per lo più finalizzate a realizzare un neoconservatorismo, piuttosto che un reale sviluppo delle identità culturali²⁴. Il fenomeno è reso evidente da molti elementi: la tendenza a reprimere gli orientamenti di pensiero che si pongono criticamente ed in opposizione con le politiche statali, l'assenza di meccanismi di partecipazione delle comunità interessate sulle decisioni che concernono lo sviluppo della diversità culturale e di stanziamenti delle relative risorse finanziarie, la carenza di programmazione delle politiche culturali, che appaiono troppo spesso improvvisate e disorganiche²⁵. Sono tutti elementi da cui emerge la tendenza del potere centrale a controllare la diversità culturale e non certo a provvedere al suo sviluppo.

La debolezza delle politiche culturali è stata più volte evidenziata dal pensiero giuridico interno e trova riscontro anche nelle dinamiche delle relazioni tra popoli indigeni e non, che avvengono nell'ambito dei municipi. Correttamente l'ente locale è identificato dalla dottrina come l'organismo in cui è maggiormente possibile valutare gli effetti dell'incontro tra distinte culture e differenti ordinamenti giuridici²⁶.

Il sistema di elezioni municipali dei rappresentanti delle popolazioni indigene fondato sui propri usi e costumi avrebbe potuto offrire favorire questa integrazione, in un unico contesto di riferimento. Tuttavia lo stesso meccanismo delle connessioni tra sistemi normativi mostra la tendenza dello Stato centrale soltanto ad inserire un'ulteriore fonte del diritto, piuttosto che a confrontarsi con essa. Circostanza resa evidente anche dal fatto che una fonte indigena, una volta integrata, smette di essere consuetudinaria per trasformarsi in una nuova fonte formale nell'unico contesto giuridico nazionale²⁷.

²⁴ G. Pareyón, *Conservadurismo, negación y diáspora: Retrospectiva de la música experimental en Jalisco en los últimos cuarenta años*, in H. R. Solís Gadea, y K. A. Planter Pérez, (eds.), *Jalisco en el Mundo Contemporáneo: Contribuciones a una Enciclopedia de la Época*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 2010, 77-94.

²⁵ F. Lozano, *Anatomía de la cultura en México*, in *Revista Folios. Publicación de discusión y análisis*, núm. 13, 2009, 4-9.

²⁶ J. Roldán Xopa, *Municipio y pueblos indígenas: ¿Hacia un mestizaje jurídico?*, in J. A. González Galván, (cur.), *Constitución y derechos indígenas*, UNAM, México 2002, 258 ss.

²⁷ C. Magneschi, *Una riflessione sull'articolo 2 della Costituzione messicana: i "diritti indigeni"*, in *Jura Gentium*, Vol. 6, n. 1, 2009, 108.

Lo Stato di *Jalisco* non ha realizzato politiche realmente adeguate a favorire il pluralismo culturale. Anzi la tendenza a reprimere i dissensi sociali, limitare il diritto di critica che possa porre in rischio il consenso sulla politica nazionale, la carenza di momenti di partecipazione democratica sulle allocazioni delle risorse finanziarie costituiscono tutti evidenti segnali di un approccio alquanto debole alle tematiche connesse alla valorizzazione delle differenziazioni culturali, e gli interventi promossi sembrano per lo più finalizzati a promuovere singole manifestazioni artistiche e culturali, piuttosto che a determinare le effettive condizioni per un libero sviluppo delle idee e delle identità personali.

Vincenzo De Falco
Dipartimento di Giurisprudenza
Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”
vincenzo.defalco@unicampania.it