

Asimmetrie, nazionalità, minoranze: i riflessi sui sistemi istituzionali e politici dei federo-regionalismi

di Anna Mastromarino

Abstract: Asymmetries, nationalities, minorities: reflections on the institutional and political systems of federal-regionalisms – The text introduces the section about the possible connections triggered by terms such as asymmetry, nationalism and minorities, in contexts characterised by a high level of territorial pluralism. In particular, it is worth asking whether the terminology and methodology traditionally used in comparative law is still adequate to represent the reality. Reading the papers collected in this section reveals the need for a change of perspective allowing the realisation of the potentialities inherent to democratic constitutionalism.

Keywords: Asymmetries; Nationalities; Minorities; Federalism; Regionalism.

1. Una tensione tra passato e presente

Esiste un minimo comune denominatore che lega tra loro i contributi di questa sezione dedicata alle asimmetrie, nazionalità e minoranze con particolare attenzione alle interconnessioni che esse possono sviluppare nei sistemi istituzionali e politici dei federo-regionalismi.

Infatti, pur trattandosi di riflessioni che si soffermano su temi del diritto comparato assai diversi (a volte distanti) tra loro, rivelano tutte, senza ombra di dubbio, un disagio comune: quello di non poter portare sino alle massime conseguenze le proprie prospettive di analisi, dovendo fare i conti, a un certo punto, con una sorta di crisi tra la realtà, che deve essere osservata, interpretata e capita, e gli strumenti concettuali cui lo studioso può concretamente affidarsi in questa attività.

È evidente che dovendoci confrontare con parole quali asimmetria, nazionalità e minoranza ci troviamo di fronte a categorie tradizionali su cui tanto è già stato scritto; resta però l'esigenza di fare i conti con manifestazioni del reale del tutto nuove. Capita, in effetti, che termini dal perimetro concettuale da tempo delineato (anche in mancanza di una definizione condivisa) mostrino i loro limiti al momento di farsi orizzonte di senso di una realtà che, invero, non pare poter essere totalmente ridotta alle categorie della tradizione. O quanto meno ai contenuti che a quelle categorie si è sinora dato.

Il dilemma con cui gli scritti raccolti in questa sezione sembrano doversi confrontare può, pertanto, essere così sintetizzato: di fronte a una realtà che rifugge alle più classiche definizioni del diritto comparato, è tempo di nuove parole per nuovi scenari o basterà tornare sui contenuti, dando a vocaboli tradizionali nuovi significati e quindi nuove potenzialità capaci di riattivare la loro *vis* descrittiva e prescrittiva?

Il titolo stesso della sezione, del resto, affidandosi al neologismo “federo-regionalismi” pare accettare la sfida che questa tensione tra il passato e il presente impone, obbligando gli autori a tornare a riflettere su alcuni pilastri del diritto comparato, quali popolo, sovranità, autonomia, cittadinanza...

2. È tempo di ripensare la nostra cassetta degli attrezzi?

Se così stanno le cose, dunque, se cioè ci troviamo davanti all’esigenza di riorganizzare la cassetta degli attrezzi del comparatista affinché questi non si trovi sprovvisto davanti alle epocali transizioni in cui siamo immersi, invero ormai da decenni, bisognerà forse partire dall’esplicitare alcune evidenze. Per esempio, in relazione all’incompatibilità di alcune impostazioni concettuali rispetto al costituzionalismo democratico, che rappresenta il paradigma con il quale le liberal democrazie contemporanee sono chiamate a confrontarsi.

Il limite concettuale, prima ancora che semantico, di parole quali minoranza, nazionalità o asimmetria è evidente nella misura in cui ci rendiamo conto che si tratta di parole che sono ancora oggi concepite all’interno di un orizzonte di senso che deve essere considerato superato, dal momento che rimanda al modello dello Stato-nazione. Ciò non significa affatto che si tratta di termini che devono essere necessariamente soppiantati. Questa operazione, in assenza di validi “sostituti”, non pare, infatti, opportuna. Non di meno non possiamo certo immaginare che il mutato contesto filosofico in cui si muove il costituzionalismo contemporaneo non debba comportare un radicale ripensamento di questi concetti.

Si pensi, per esempio, al termine asimmetria, che nel diritto pare essere usato soprattutto per richiamare l’attenzione su una situazione di difformità rispetto agli standard, rinviando immediatamente a uno stato di deroga. Si tratta di un uso precipuo, in controtendenza rispetto all’esperienza naturale dove proprio l’asimmetria, e non l’uniformità, è lo stato naturale dell’esistenza dell’uomo e dell’ambiente che lo circonda.

Non di meno, condizioni per così dire “di sistema” hanno portato a concepire l’omogeneità del corpo sociale e conseguentemente la simmetria istituzionale come chiavi di lettura dell’intero ordinamento. In un contesto, quello dello Stato-nazione, che ha come fine l’uniformità, intesa come spazio giuridico-concettuale in cui più facilmente può essere garantita l’uguaglianza e in cui più facilmente l’uguaglianza può essere gestita, ciò che è difforme,

ossia ciò che non corrisponde al modello, ha finito con l'essere vissuto come eccezione da tollerare (pur entro certi limiti), tutt'al più da proteggere in virtù del principio del pluralismo che nella tutela delle minoranze e, quindi, della diversità trova il suo fondamento. È in questo senso che l'asimmetria si è trasformata da *status quo* a prospettiva da arginare, da circoscrivere, da regolare.

Ma se per un attimo abbandoniamo il punto di vista tradizionale dello Stato costruito attorno a una nazione omogenea, ormai soppiantata dal punto di vista teorico dal costituzionalismo democratico, votato alla limitazione del potere e al consolidamento del pluralismo, ci troveremmo nelle condizioni di poter accantonare l'idea dell'omogeneità come standard assodato: assumendo quale punto di osservazione la "diversità", in un'ottica forse più realista, è l'asimmetria a divenire, per così dire, standardizzata e la differenziazione a trasformarsi in parametro di valutazione, imponendo nuove considerazioni sul paradigma maggioritario.

A cascata, proprio a partire da questo cambio di prospettiva, infatti, è possibile assistere all'inevitabile e progressiva messa in discussione del contenuto di una serie di "totem" del diritto comparato.

Già da tempo si è fatta strada, per esempio, la riflessione sull'opportunità di rinnovare l'idea di cittadinanza, con il fine di alleggerire il cittadino da quei vincoli di omogeneizzazione che predeterminano il suo profilo culturale a prescindere dalle sue personali inclinazioni, con ciò favorendo una prospettiva che guarda a elementi quali la lingua, ma anche la religione, come spazi di libertà e di espressione individuale e collettiva, che possono convivere con legami di fedeltà istituzionale. Seppure i frutti di queste traiettorie di riflessione stentino ancora a essere portati alle loro più concrete conseguenze, è bene ricordare la rilevanza, per ciò che qui andiamo dicendo, della riflessione sull'idea di trans-cittadinanza e di cittadinanza post-nazionale, volta a sganciare la definizione dei contenuti della cittadinanza dal dato culturale di matrice nazionale per ancorarlo piuttosto a una prospettiva più giuridica in cui l'adesione ai valori costituzionali e il vincolo all'apparato dei diritti e dei doveri nei confronti dello Stato divengono assai più stringenti rispetto all'affiliazione di natura linguistica, religiosa, culturale.

Non vi è chi non veda, inoltre, che la possibilità di costruire la cittadinanza in un contesto liberato dall'ansia omologante di un nazionalismo asfittico apre, immediatamente, la strada a nuove considerazioni rispetto al concetto di minoranza e all'impianto della cosiddetta protezione dei diritti delle minoranze.

L'idea sottesa al termine minoranza, infatti, è storicamente e geograficamente definita. Si diffonde negli ultimi decenni del XIX secolo, si consolida durante la Prima guerra mondiale, per radicarsi definitivamente negli anni immediatamente successivi. Si tratta, dunque, di una categoria che

va plasmandosi nella tradizione giuridica e nella storia europea e che, forte di una visione eurocentrica ben consolidata, finisce con l'assorbire nella propria ogni altra diversa terminologia e ogni sfera semantica affine. La costruzione *ad hoc* di un nuovo sistema di organizzazione politica impose inevitabilmente anche la ristrutturazione delle basi identitarie e sociali della società, finendo con il ridurre il discorso in tema di convivenza delle diversità a un discorso intorno alle minoranze, diverse in quanto non coincidenti rispetto a una pretesa maggioranza omogenea: ci si è così interrogati prima sulla loro tollerabilità, successivamente sulla loro protezione (in virtù della strada percorsa nella tutela dei diritti umani, compresi quelli di natura culturale), ma mai sulla loro consustanzialità rispetto alla società intesa nel suo complesso. Nonostante i molti cambiamenti intervenuti, va riconosciuto, infatti, che le attuali politiche di supporto alle minoranze restano figlie delle impostazioni ideologiche dello Stato-nazione: ancora oggi anche quando ci si apre all'accoglienza, l'atto stesso della concessione di *status* di minoranza finisce con lo stigmatizzare la diversità, dal momento che si presenta come un atto di acconsentimento a una deroga rispetto ai canoni che caratterizzano la cittadinanza ancora fortemente connotata rispetto a fattori culturali. Per il resto, al di là dell'atto giuridico del riconoscimento c'è solo accondiscendenza, a volte neppure quella; mentre invece, superato il paradigma dello Stato-nazione, dovremmo assistere al venir meno di ogni prototipo identitario, alla destrutturazione del nostro universale, per lasciare spazio alla diversità come presupposto del pluralismo; dovremmo cioè rinunciare di buon grado alla definizione di un modello standard rispetto al quale ogni diverso modo d'essere costituisce una eccezione, tollerata nelle forme della tutela della minoranza, per aprirci, invece, a uno spazio pubblico in cui, appunto, gli spazi di esistenza prevalgono su quelli di assistenza, e per dedicarci alla protezione del pluralismo come progetto sociale, in favore di una prospettiva di alterità inclusiva nella pluralità.

Non si tratterebbe, dunque, di liberarsi della contrapposizione maggioranza-minoranza per rinunciare a una definizione identitaria dei singoli gruppi. Si tratterebbe piuttosto di accettare sino in fondo le sfide che la proposta del costituzionalismo democratico comporta, ossia la rinuncia a perseguire l'omogeneità per assumere la gestione del conflitto tra diversi come l'unica strategia possibile per governare una società che riconosce il pluralismo come proprio fondamento¹.

Una cosa, infatti, è tollerare il diverso accettando la condizione plurale dell'umanità, ma non rinunciando a un progetto di progressiva riduzione delle differenze; altra, e cosa diversa, è accettare sino in fondo l'alterità, ossia la rinuncia all'identico come presupposto di unità, e le conseguenze che in termini di asimmetria essa può comportare sul piano sociale, economico,

¹ Affronto il tema in *Ripensare le minoranze. Considerazioni in tempo di pandemia*, in V. Piergigli (a cura di), *Le identità minoritarie alla prova della pandemia da Covid-19. Una prospettiva comparata*, Padova, 2022.

politico. Ciò, infatti, presuppone, a differenza della prima opzione, di assumere il compito di superare le discriminazioni assumendo un'idea di diversità strutturale che espande quanto possibile i margini del "pluralismo sostenibile", oltre un'ottica meramente derogatoria che guarda alla diversità solo come a «un fatto strutturalmente minoritario»².

3. Le sfide del nuovo contesto

Non vi è chi non veda come le crisi di livello mondiale che si sono susseguite a partire dai primi anni del nuovo millennio abbiano contribuito in maniera determinante ad alzare il livello di tensione in questo tempo di transizione che pare essersi dilatato sino a cristallizzarsi.

Il crollo finanziario, la pandemia e oggi il conflitto in Ucraina ci obbligano a muoverci in una condizione di emergenza e urgenza che impone di riconsiderare i presupposti dello stato di necessità, interrogandosi sulla capacità descrittiva della modellistica su cui gli studi delle forme di governo e dell'organizzazione territoriale si appoggiano. A ciò si aggiunga che negli ultimi decenni, e in particolare per arginare la pandemia, abbiamo assistito all'adozione di misure che hanno prestato il fianco al rinvigorirsi del discorso nazionalista: è innegabile, per esempio, che la chiusura dei confini nazionali, come misura necessaria al contenimento della diffusione del virus, ha immediatamente favorito posizioni protezioniste; così come il crescere della paura nei confronti dell'ignoto, rappresentato emblematicamente dal virus, è presto degenerata in paura verso tutto ciò che non si conosce e dunque anche nei confronti del diverso.

Allo stesso tempo, bisogna ammettere che le misure di isolamento domiciliare che hanno interessato sostanzialmente l'intera popolazione mondiale hanno rilevato la strutturale debolezza dei sistemi di tutela e integrazione delle minoranze adottati dalle democrazie consolidate, tenuto conto della contrazione subita dai diritti culturali a fronte di processi di bilanciamento di dubbia legittimità.

Le inquietudini e le proposte che emergono dagli scritti di questa sezione possono rappresentare, dunque, un buon punto di partenza per coltivare il dubbio, ma anche il coraggio: il coraggio di ripensare dinamiche e concetti, di immaginare parole nuove per nuovi contesti o nuovi contenuti per categorie tradizionali, di non nascondersi dietro la facciata di sistemi di protezione dei diritti che forse, allo stato attuale, non sono in grado di assicurare davvero delle garanzie.

L'orizzonte di senso non può che restare quello liberale, ma in una prospettiva nuova in cui il conflitto non rappresenta più la situazione rispetto alla quale resistere, facendo soccombere una delle parti, bensì il contesto

² R. Toniatti, *Pluralismo sostenibile e interesse nazionale all'identità linguistica posti a fondamento di "un nuovo modello di riparto delle competenze" legislative fra Stato e Regioni*, in *le Regioni* n. 5, 2009, p. 1121 ss., in part. 1145.

relazionale dal quale muovere per costruire un “comune plurale” tra soggetti implicati vicendevolmente che in questo spazio asimmetrico hanno la possibilità non solo di *prendere parte*, ma di *essere parte* del “collettivo”. L’obiettivo delle istituzioni cessa di essere il solo governo del sociale, rendendosi necessaria al contempo una definizione “sociale” delle istituzioni, che nuove da processi di mediazione che se presi sul serio non possono che condurre a disinnescare l’impostazione dicotomica maggioranza-minoranza in favore dell’applicazione di una “ragionevolezza multiculturale accogliente” nell’accomodamento delle diversità che non può essere ridotta a un mero discorso sulla divisione di competenze, informando di sé l’intero sistema istituzionale³.

Anna Mastromarino
Dip.to di Giurisprudenza
Università di Torino
anna.mastromarino@unito.it

³Sul punto O. Voirol, I. Becci, Monnot C. (dir.), *Pluralisme et reconnaissance. Face à la diversité religieuse*, Rennes, 2019.