

IL PENSIERO FEDERALISTA

BOLLETTINO DELL'ISTITUTO SICILIANO DI STUDI EUROPEI E FEDERALISTI
"MARIO ALBERTINI"

Argomenti

Le minoranze nazionali nelle democrazie contemporanee

Rodolfo Gargano

SOMMARIO: 1. *Premessa. Tramonto della società nazionale e rinascita del pluralismo culturale in Europa.* – 2. *L'assetto dei nuovi Stati europei e le minoranze nazionali.* – 3. *L'opposizione allo Stato sovrano: dall'autodeterminazione alla secessione.* – 4. *Composizione dei conflitti e autonomia territoriale delle minoranze nazionali.* – 5. *Conclusioni. L'autonomia entro lo Stato: potenzialità e limiti.*

1. *Premessa. Tramonto della società nazionale e rinascita del pluralismo culturale in Europa.*

Nonostante l'azione uniformatrice dettata dalla natura stessa degli Stati nazionali, non c'è dubbio che la società in cui viviamo, partecipa oggi, in alcuni territori più e in altri meno, di quel pluralismo delle diverse "culture" che in realtà era usuale nei secoli che precedettero la Rivoluzione Francese, e che ora è stato in un certo senso imposto dalla storia dopo gli eccessi del Novecento, e ancor più amplificato in questi ultimi anni, non soltanto per effetto del fenomeno della globalizzazione, ma con tutta evidenza in Europa anche a causa del continuo avanzamento del processo di integrazione del continente, giunto infine con l'ultimo allargamento dell'Unione e la moneta unica ad un punto significativo di svolta nella costruzione dell'unità europea.

La seconda guerra mondiale aveva decretato in buona sostanza la crisi del modello dello Stato-nazione¹, rivelatosi patentemente inadatto a raccogliere le sfide del mondo contemporaneo, tant'è che alla fine è parsa sfumare definitivamente, in particolare nell'Europa occidentale, l'aspirazione delle diverse élite nazionali a costruire una società perfettamente omogenea, formata da cittadini aventi le medesime caratteristiche nazionali². D'altra parte il ridimensionamento dell'importanza

¹Su tale fenomeno c'è da aggiungere peraltro che, nei fatti, la crisi dello Stato-nazione, specialmente in Europa, non ha raggiunto poi quel grado di decomposizione che più d'uno al termine del secondo conflitto mondiale avrebbe potuto immaginare, se ci si riferisce al generale discredito degli Stati nazionali derivato dalle disastrose politiche all'epoca seguite dai governi dei Paesi europei e in particolare dagli orrori del nazifascismo. William Pfaff con *La furia delle Nazioni. Le civiltà e l'impeto del nazionalismo* (Laterza, Bari, 1996) al riguardo aveva già attribuito tale situazione alla straordinaria forza del nazionalismo rivelatosi a suo dire come "la più potente forza politica del XX secolo" (*ibidem*, p. 13). Peraltro la conseguenza più rilevante di siffatta situazione, in termini politici, non è solo quella per cui oggi lo Stato nazionale, anche se obiettivamente depotenziato rispetto ai primi anni del Novecento, continua a rivestire un ruolo non marginale sia al suo interno che sulla scena internazionale, ma che attualmente nessun livello di governo (mondiale, europeo, nazionale, locale) si presenta oggi adeguato a rispondere da solo alla domanda di pace, giustizia e libertà nella democrazia che proviene dalle società contemporanee. Sulla crisi dello Stato-nazione, specificatamente dal punto di vista dell'impetuoso sviluppo dell'economia a livello delle grandi regioni internazionali, vedi comunque Kenichi Ohmae, *La fine dello Stato-nazione. L'emergere delle economie regionali*, Baldini&Castoldi, Milano, 1996.

² Naturalmente questa affermazione non ha la medesima valenza per il Regno Unito, dove da tempo coesistono diversi gruppi nazionali (inglesi, scozzesi, gallesi e irlandesi), e lo status di cittadino britannico, fondato su un lealismo di tipo parzialmente non-nazionale (verso la Corona) e sulla consolidata pratica dell'autogoverno, hanno bilanciato per anni le spinte centrifughe delle minoranze nazionali. Su tali argomenti, vedi Maria Mercedes Costa, *Le minoranze etniche del Regno Unito. Storia, lingua e società*, ISME, Cagliari, 1982. Più in generale, sulle questioni generate dalla presenza di minoranze nazionali nel territorio di uno Stato, è fondamentale l'opera di Susanna Mancini, *Minoranze autoctone e Stato. Tra composizione dei conflitti e secessione*, Giuffrè, Milano, 1996.

dello Stato-nazione mentre ha ricondotto al centro del dibattito politico e culturale la rilevanza, fra i diritti umani, di nuovi diritti a carattere culturale³, detti di terza e quarta generazione, ascrivibili all'intera umanità, senza differenziazioni dunque di tipo nazionale, ha provocato, ogni qual volta è sembrato possibile o auspicabile, il proliferare di nuove e più agguerrite rivendicazioni da parte culture minoritarie⁴, una volta partecipi seppur in diverso grado alla vita politica e sociale della complessiva comunità statale di appartenenza e che oggi, quasi come in una "rinascita", non si riconoscono abbastanza o non si riconoscono più nella cultura dominante.

In realtà, si può sostenere che il tramonto della società nazionale è andato di pari passo con la crisi dello stesso modello di Stato burocratico-accentrato da parte delle Nazioni storiche d'Europa, che prima, in una orribile e convulsa guerra mondiale di circa trent'anni si erano quasi votate al suicidio collettivo per il dominio del continente e l'improbabile assalto al potere mondiale, e dopo, al termine del conflitto, avevano dovuto ammettere che con le loro paranoiche azioni avevano condotto anzitutto se stesse e i loro cittadini alla rovina quasi totale in patria e alla perdita degli imperi coloniali fuori d'Europa. Alla conclusione del terribile eccidio restavano infatti in piedi soltanto due superpotenze extraeuropee che raggruppavano milioni di abitanti, una federazione di Stati, quella americana degli Stati Uniti, caratterizzata da un singolare miscuglio di cittadini originari di diverse nazionalità (un *melting pot*, come è stato chiamato) e un'unione di repubbliche a cavallo tra l'Europa e l'Asia, definite tutte ugualmente "socialiste", ma spesso diversissime per connotazioni nazionali, vale a dire l'Unione sovietica. Ed è in questo contesto che l'Europa, divisa in due zone d'influenza, l'americana ad ovest e la sovietica ad est, è riuscita finalmente a risollevarsi quanto meno nella sua parte occidentale, prima con il Piano Marshall e poi con la Comunità europea e l'Alleanza atlantica, e riscoprendo così i benefici dell'unità e i vantaggi dell'integrazione. Peraltro, mentre ad Oriente sia il Comecon che il Patto di Varsavia non riuscivano ad andare oltre gli ordinari obiettivi di una alleanza al servizio della potenza egemone, l'Europa occidentale ridefiniva le sue carte costituzionali, introducendo tra le finalità delle leggi fondamentali la tutela espressa dei diritti umani; ridimensionava i poteri dei governi nazionali in particolare nei Paesi usciti sconfitti dalla guerra, introducendo assetti che si richiamavano al federalismo (Germania, Austria) o al regionalismo (Italia, Spagna); accettava con la Comunità europea di determinare con i Paesi Membri nuovi obiettivi comuni che su fondavano sulla solidarietà e il rispetto della dignità delle persone, nella libertà e nella democrazia, e indipendentemente dalla nazione di appartenenza.

In buona sostanza, lo Stato nazionale⁵ che veniva in tal modo a rinascere nell'Europa del dopoguerra – ovviamente ad eccezione dei cosiddetti paesi del socialismo reale che si erano

³ Sui diritti umani, e in particolare sui nuovi diritti a carattere culturale, vedi Elena Pariotti, *I diritti umani. Tra giustizia e ordinamenti giuridici*, UTET, Torino, 2008.

⁴ Come ormai di consuetudine, anche qui il termine "cultura" viene usato per indicare i gruppi nazionali, cioè i gruppi sociali che riflettono i classici valori tipici delle nazionalità (lingua e letteratura, costumi, memorie condivise), prescindendo tuttavia dalle ulteriori connotazioni riferite ai rapporti di convivenza in una organizzazione politica quale lo Stato (*demòs*). Più precisamente, si fa riferimento a quell'insieme di convinzioni dei membri di un gruppo sociale da loro considerate doverose, in quanto derivate da un comune imperativo morale o credenza religiosa (*ethos*) o dalla medesima origine etnica (*ethnos*) e che si ritengono strettamente correlate ad una storia comune. Da notare che le convinzioni in cui si riconoscono gli appartenenti a una data cultura possono essere anche soltanto immaginate e non reali, con la conseguenza che il legame che connota ogni cultura assume spesso un carattere fideistico o ideologico e può facilmente essere politicizzato ogni qual volta si propone che tali culture debbano assurgere al rango di comunità statuali. Su tali argomenti, vedi Will Kymlicka, *La cittadinanza multiculturale*, il Mulino, Bologna, 1995.

⁵ Sullo Stato nazionale, l'idea nazionale e il nazionalismo, oltre la fondamentale opera di Mario Albertini (*Lo stato nazionale*, Giuffrè, Milano, 1960), vedi i seguenti testi, tutti pubblicati a Bologna per i tipi de il Mulino: Pietro Grilli di Cortona, *Stati, nazioni e nazionalismi in Europa*, 2003; John Breuilly, *Il nazionalismo e lo stato*, 1995; Guy Hermet, *Nazioni e nazionalismi in Europa*, 1997; Anthony D. Smith, *Le origini etniche delle nazioni*, 1992, e sempre di A. D. Smith, *Le origini culturali delle nazioni*, 2008, nonché infine, in particolare sulla formazione delle identità nazionali in

costituiti ad est, e che andavano viceversa a conformarsi secondo assetti di tipo totalitario - era qualcosa di abbastanza diverso dai regimi autoritari che in una qualche maniera avevano caratterizzato per lo più le Nazioni del periodo che aveva preceduto la Grande Guerra e che successivamente avevano dato origine infine al modello dello Stato nazifascista. La realizzazione concreta di una omogenea società nazionale non era più, come si è visto, un obiettivo dei governi dei nuovi Stati risorti dalle macerie del conflitto, che si ritrovavano di fronte ad una inedita società multiculturale, ma era anche vero che, dopo le purghe, le deportazioni e i trasferimenti di massa di intere popolazioni che avevano caratterizzato il periodo della seconda guerra mondiale, ma anche gli anni immediatamente successivi alla nuova configurazione del sistema degli Stati europei, ancora ricreati soprattutto in base al principio nazionale, le minoranze nazionali avevano per lo più assunto un ruolo di limitata opposizione alla cultura dominante.

2. *L'assetto dei nuovi Stati europei e le minoranze nazionali*

In realtà, gli aspetti identitari che costituiscono la base delle rivendicazioni culturali e politiche della minoranze nazionali non avevano ottenuto grande udienza nelle nuove democrazie europee, che dal punto di vista della nazionalità dei cittadini – dopo le politiche assimilazioniste più o meno forzate degli anni precedenti - si ritrovavano ora complessivamente più omogenee, soprattutto nell'Europa occidentale. Tutto ciò non ha fatto altro che rendere più facile il passaggio ad un'altra idea dell'Europa, dove gli Stati una volta a sovranità assoluta che avevano colonizzato il mondo extraeuropeo, caduti patentemente in crisi, adesso si adattavano a cedere quote di sovranità – ormai del resto il più delle volte fittizia dato il preponderante peso assunto a livello globale dagli Stati Uniti e dall'Unione sovietica – o allo Stato egemone o ad organismi superiori: cosa che in effetti nell'Europa Occidentale poté puntualmente avverarsi con la Comunità Europea, nata da un'ardita proposta di Jean Monnet su un progetto di unità federale per l'Europa di Altiero Spinelli⁶.

L'assetto federale o regionale, che al termine del secondo conflitto mondiale è stato prescelto in Europa, in particolare per i Paesi che avevano perso la guerra (e addirittura imposto alla Germania con la Legge Fondamentale del 1949), derivava comunque con tutta evidenza dall'esigenza di evitare anzitutto quella straordinaria concentrazione di poteri in capo al governo nazionale che in Italia e in Germania (ma anche in Austria) aveva più facilmente consentito la presa di poteri da parte del fascismo e del nazionalsocialismo, e non da altre valutazioni, quali ad esempio potevano essere la preoccupazione di concedere una qualche autonomia alle rispettive minoranze nazionali, fra l'altro come si è visto presenti ora in misura non dirompente nei diversi territori. Ma tuttavia è anche noto che per l'Italia del 1948 – ma anche successivamente per la Spagna del dopo Franco – l'assetto regionale dello Stato (in alternativa al modello dello Stato federale differenziato, con il quale si è ricostituita la nuova Austria) è stato espressamente inteso quale strumento per frenare le spinte separatiste che si erano venute a manifestare nelle regioni periferiche, a cominciare dalla Sicilia⁷. E in questo senso, occorre affermare che in buona misura, quanto meno in una prima fase

Europa, Charles Tilly (a cura di), *La formazione degli Stati nazionali nell'Europa occidentale*, 1984, e Anne-Marie Thiesse, *La creazione delle identità nazionali in Europa*, 2001.

⁶ Di Jean Monnet ricordiamo le memorie pubblicate in Italia da Rusconi nel 1975 col titolo *Cittadino d'Europa. 75 anni di storia mondiale*, mentre di Altiero Spinelli segnaliamo la raccolta denominata *Il progetto europeo* (il Mulino, Bologna, 1985) contenente fra altri scritti la sua opera più famosa conosciuta col nome di "Manifesto di Ventotene".

⁷ Sulle caratteristiche dello Stato federale differenziato sorto in Austria dopo il secondo conflitto mondiale, vedi Peter Pernthaler, *Lo stato federale differenziato. Fondamenti teorici, conseguenze pratiche ed ambiti applicativi nella riforma del sistema federale austriaco*, il Mulino, Bologna, 1998. Sul piano più generale della decentralizzazione delle funzioni di governo, dallo Stato unitario allo Stato federale, passando anche per il regionalismo, vedi Brunetta Baldi, *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Bari, 2003, e poi: Giorgio Brosio (cur.), *Governo decentralizzato e federalismo. Problemi ed esperienze internazionali*, il Mulino, Bologna, 1995, Giuseppe Di Genio, *Stato regionale versus Stato federale*, Giuffrè, Milano, 2005, e Sofia Ventura (cur.), *Da Stato*

sino a tutti gli Anni Ottanta del secolo scorso, l'opzione regionale in Italia si è rivelata effettivamente utile a contrastare la disaffezione delle popolazioni locali verso lo Stato centrale, rinsaldando l'unità della Repubblica, e a fornire una efficace risposta in termini di autonomia alle regioni interessate, sia che fossero o no caratterizzate dalla presenza di cittadini non italo-foni come avveniva in Alto Adige, Valle d'Aosta o Venezia Giulia⁸.

Più in generale, occorre aggiungere che nell'Europa occidentale, laddove non è stato possibile realizzare, per svariati motivi e responsabilità dei soggetti interessati, una qualche pacifica convivenza interculturale – ed è quello che per esempio è venuto a manifestarsi già il secolo scorso in alcuni casi-limite, oltre che con i sud-tirolesi in Italia, con i nord-irlandesi nel Regno Unito, i baschi in Spagna, o i corsi in Francia⁹ – si sono inevitabilmente acuiti i contrasti e i dissidi tra le diverse culture nazionali, sino a giungere a conflitti armati e ad azioni terroristiche delle minoranze, volti ad ottenere con la forza da parte della cultura maggioritaria non più il solo riconoscimento di una maggiore autonomia territoriale, ma addirittura a reclamare un vero e proprio diritto all'autodeterminazione sino alla rituale dichiarazione di indipendenza e secessione dallo Stato, con la nascita di un nuovo soggetto statale sovrano, per definizione a carattere nazionale, attorno alla cultura già minoritaria. Nell'Est europeo del cosiddetto socialismo reale, per quanto gli Stati fossero più che mai composti dal punto di vista dell'appartenenza nazionale, e quindi assai più difficile in teoria realizzare accettabili composizioni dei conflitti tra i diversi gruppi nazionali rispetto alle culture dominanti degli Stati dell'Europa occidentale, l'ideologia universalistica propria del comunismo, aggiunta alle ferree misure di tipo poliziesco tipiche dei regimi totalitari, contribuì viceversa in un primo tempo ad impedire qualsiasi forma di *revival* di stampo nazionale. Ma anche qui, con la disintegrazione in particolare delle due maggiori organizzazioni di Stati comunisti, Unione sovietica e Jugoslavia, sono riemersi ben presto nell'Unione europea, e in taluni casi in maniera cruenta e dolorosa a ridosso dei suoi confini orientali, nuovi e quasi insanabili contrasti tra gruppi nazionali stanziali che hanno rischiato e rischiano ancora oggi di mettere in forse l'unità dei rispettivi Stati.

Con il riemergere di forme sempre più aggressive di pluralismo culturale di fronte alle plateali carenze di governo degli Stati nazionali, oggi le minoranze nazionali, vere o supposte tali in quanto anche artificialmente costruite da capi politici interessati, spesso alla guida di movimenti etnoregionalisti tendenzialmente xenofobi, reagiscono rivendicando a torto o a ragione il loro buon diritto a disporre liberamente del loro destino recidendo se del caso i legami con le culture maggioritarie esistenti a livello statale¹⁰. E l'Europa disegnata secondo gli schemi tradizionali, che

unitario a Stato federale. Territorializzazione della politica, devoluzione e adattamento istituzionale in Europa, il Mulino, Bologna, 2008.

⁸ Con riguardo all'Italia, e secondo un profilo prevalentemente storico, vedi ancora Rodolfo Gargano, *La rinascita delle piccole patrie e l'Europa delle Regioni*, ne "I Temi", Cagliari, dicembre 1966, p. 61 ss. nonché, dello stesso autore, *Il federalismo in Italia e la costruzione della società federale*, in "Rassegna Siciliana di storia e cultura", ISSPE, Palermo, 1998, anno II, n. 4 e n. 5, e ambedue ripubblicati in questo bollettino al n. 1/2011, p. 39, e rispettivamente ai numeri 1, 2 e 3 dell'anno 2012, pp. 82, 93 e 102.

⁹ Per un quadro esaustivo delle minoranze nazionali in Europa, vedi Fiorenzo Toso, *Frammenti d'Europa. Guida alle minoranze etnico-linguistiche e ai fermenti autonomisti*, Baldini&Castoldi, Milano, 1996. Vedi anche Carlo Tullio-Altan, *Gli italiani in Europa. Profilo storico comparato delle identità nazionali europee*, il Mulino, Bologna, 1999, in particolare i capitoli II e III, pp. 19-140.

¹⁰ Sui movimenti nazionalistici in Europa, fra cui i partiti etnoregionalisti e la nuova destra europea, vedi anzitutto Roger Brubaker, *I nazionalismi nell'Europa contemporanea*, Editori Riuniti, Roma, 1998, e poi: Norman M. Naimark, *La politica dell'odio. La pulizia etnica nell'Europa contemporanea*, Laterza, Bari, 2002; Massimiliano Melilli, *Europa in fondo a destra. Vecchi e nuovi fascismi*, DeriveApprodi, Roma, 2003; Filippo Tronconi, *I partiti etnoregionalisti. La politica dell'identità territoriale in Europa occidentale*, il Mulino, Bologna, 2009; Nicoletta Di Sotto, *Dalla periferia all'Europa. I partiti etnoregionalisti e l'Unione Europea*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2009.

si richiamano ancora oggi, in buona sostanza, al sistema di Stati sovrani definito nel continente con la Pace di Westfalia del 1648, dà l'impressione di essere ricaduta nell'incertezza e nell'impotenza, all'ombra continua di quella permanente anarchia internazionale i cui perniciosi e temuti effetti solo il vincolo dell'Unione Europea, e per certi versi il legame nell'Alleanza Atlantica con gli Stati Uniti, sembrano tuttora in grado di potere in qualche maniera scongiurare.

3. *L'opposizione allo Stato sovrano: dall'autodeterminazione alla secessione*

Se nelle società contemporanee il pluralismo culturale è oggi ormai un dato di fatto, complici la globalizzazione e in Europa l'avvento del processo di integrazione europea, occorre ricordare comunque che la confluenza in un unico soggetto statale di popolazioni di differenti nazionalità era del tutto normale prima che a cominciare dalla Rivoluzione francese il principio nazionale divenisse la principale se non l'unica regola giustificativa della costruzione e dell'esistenza di uno Stato sovrano. In verità, si era sempre avuta l'aggregazione di popoli diversi sotto il dominio di un popolo o di una dinastia dominante, a cominciare dallo sterminato ma breve impero di Alessandro Magno o da quello ben più duraturo dei Romani, ma anche fuori d'Europa si erano avute analoghe formazioni politiche come ad esempio l'impero cinese in Asia e quello degli Incas nel Nuovo Mondo: e così era anche per gli imperi che si erano venuti a formare dal Cinquecento in poi in Europa, imperi che erano per definizione nient'altro che degli Stati multinazionali. Era poi naturalmente inevitabile che con il progressivo rafforzamento dell'idea nazionale come unico criterio legittimante l'esistenza dello Stato, tali imperi, da quello spagnolo che dominava sulle Americhe a quello inglese che era riuscito a essere presente praticamente in ogni parte del globo, non potevano continuare ad esistere a lungo. Quando non furono più sufficienti i metodi polizieschi e al limite brutali, all'epoca usuali per governare o contrastare il pluralismo delle culture "altre", prima la Grande Guerra, con i trattati di pace voluti e definiti applicando in buona parte i principi dei Quattordici Punti del presidente americano Wilson¹¹, poi l'irrompere della decolonizzazione al termine della seconda guerra mondiale, decretarono la morte degli imperi europei e della dominazione europea sui popoli extraeuropei, e con esse la nascita di nuovi Stati nazionali indipendenti, all'insegna di un altro principio, quello dell'autodeterminazione dei popoli, in alcuni casi diversamente declinato come autodeterminazione delle nazioni¹².

¹¹ Alla Conferenza di Pace che si aprì nel 1919 a Parigi Wilson intendeva applicare quasi alla lettera l'idea che ogni nazione, individuata da un punto di vista etnico-linguistico, avesse diritto all'autodeterminazione e quindi all'indipendenza, e fosse garantita a sua volta da una lega di tutte le nazioni in tal modo ridefinite. Com'è noto, lo stesso Wilson dovette poi abbandonare in parecchi casi tale idea per motivi di *realpolitik* fra cui l'opinabile pretesa delle potenze vincitrici di voler "punire" la Germania, ma il principio restò formalmente accettato come base per i trattati di pace. È noto anche che il compromesso finale adottato a Parigi, ad eccezione forse del solo Regno Unito che ne fu il principale beneficiario, non soddisfece nessuno e meno che mai la Germania, e fornì ad Hitler la giustificazione per la ripresa del conflitto nel 1939. Ma come fece notare Emily Reves nel 1945 nel suo famoso *Anatomia della pace* (pubblicato poi in Italia nel 1990, a Bologna, da il Mulino), la principale responsabilità di Wilson consisteva proprio in quel principio di autodeterminazione allora prevalentemente utilizzato nei trattati di pace come base per ridefinire l'Europa dopo la Grande Guerra (*ibidem*, p. 163 ss.).

¹² Come è facilmente intuibile, già da questa prima estensione del termine (dai popoli alle nazioni) si può notare quanto di oscurità si nasconda dietro questo principio, che vorrebbe conciliare il diavolo e l'acqua santa, colmando un deficit (vero) di democrazia internazionale con lo strumento (fallace e pericoloso) del nazionalismo, e proprio nei riguardi delle minoranze nazionali finisce per mostrare intera la sua ambiguità. Giustamente quindi Emily Reves scrisse che "l'autodeterminazione delle nazioni non garantisce ad un popolo la libertà e l'indipendenza, poiché esso non ha il potere di impedire gli effetti delle azioni commesse da *altre* nazioni che si autodeterminano. Se noi consideriamo la libertà e l'autodeterminazione dei popoli come un nostro ideale, dobbiamo fare quanto è possibile per evitare che si ripetano gli errori del 1919 e capire che l'*autodeterminazione delle nazioni* è oggi l'insormontabile ostacolo all'*autodeterminazione del popolo*" (*op. cit.*, p.170).

In realtà, con la rivendicazione di tale principio, sino ad essere ritenuto un diritto dei popoli¹³, si può giungere a consumare in termini radicali l'opposizione delle culture minoritarie verso lo Stato, nei confronti del quale tali minoranze non soltanto possono tendere al pieno riconoscimento dei diritti fondamentali in parità con la cultura maggioritaria (autodeterminazione "interna"), ma possono arrivare anche a non più riconoscersi come parte integrante dello Stato, proclamando la loro volontà di staccarsene e diventare un altro soggetto sovrano nell'ambito della comunità internazionale (autodeterminazione "esterna"). Naturalmente, in questi casi, si tratta comunque di culture territorializzate, cioè radicate da tempo in un dato territorio, o come si è detto di minoranze nazionali preesistenti o autoctone entro degli Stati multinazionali. Anche in una società multiculturale come può definirsi quella odierna, nessuna rilevanza dunque assumono sotto questo profilo né le rivendicazioni di altre minoranze culturali o di gruppi sociali anche se a contenuto culturale, ma non di tipo nazionale (come gli omosessuali, le femministe, i neri, ecc.), né i gruppi nazionali non territorializzati come gli immigrati, tipici degli Stati di recente immigrazione (Stati "polietnici"¹⁴), per i quali la diffusione nell'ambito dello Stato ospitante è di regola variamente distribuita o sparsa in diverse zone o regioni, ma non in un dato territorio¹⁵. In particolare per questi ultimi, si possono evidentemente verificare richieste e contestazioni di carattere sociale o categoriale, che in taluni casi-limite - ove vengano a costituirsi interi quartieri urbani abitati tutti da immigrati - possono anche assumere l'aspetto di vere e proprie rivolte con atti terroristici o vandalici: ma che non mettono in discussione lo Stato in quanto tale con una rivendicazione che vada nella prospettiva della creazione di un nuovo Stato indipendente dove la cultura in questione, già minoritaria, possa assumere un ruolo maggioritario.

Occorre comunque richiamare il contenuto ispiratore dell'idea dell'autodeterminazione, che consiste com'è noto nel principio per cui ogni popolo avrebbe il diritto di scegliere da chi essere governato, e di conseguenza anche di non essere soggetto a nessun altro. Il principio di autodeterminazione, anche se in un certo senso nasce con la dichiarazione d'indipendenza delle colonie americane dal Regno Unito del 1776, e acquista una sua prima rilevanza nell'ambito delle relazioni internazionali nel 1920 con i Trattati di pace che chiudono la Grande Guerra, si consolida alle Nazioni Unite soltanto dopo la fine del secondo conflitto mondiale con la chiara intenzione tuttavia di applicarlo prevalentemente ai popoli soggetti al dominio di altre potenze (colonie, protettorati, ecc.), ed è così, in occasione del vasto e generale processo di decolonizzazione che ha interessato espressamente gli Stati europei degli Anni Sessanta del secolo scorso, che si afferma come principio fondamentale del diritto internazionale, peraltro con significative limitazioni al di fuori del caso della decolonizzazione. Com'è facile intuire, infatti, l'autodeterminazione rivolta a questo fine ha altra rilevanza rispetto a quella che concerne le diverse culture, in cui le distanze non

¹³ Si avrebbe in questi casi un vero e proprio "diritto collettivo" ascrivibile più esattamente ad un gruppo nazionale minoritario, e non ad un popolo costituito, che sarebbe ancora in formazione, in considerazione del fatto ineccepibile che il relativo Stato non sarebbe nato (e potrebbe anche non nascere, come quando la secessione fallisce: è il caso del Katanga che tentò di separarsi dal Congo o del Biafra dalla Nigeria). Sull'argomento, su una visione dell'autodeterminazione considerata senza riserve come vero e proprio diritto dei popoli, e questi stessi come nuovi potenziali soggetti di diritto internazionale, vedi il Documento presentato alla Conferenza generale della Helsinki Citizens' Assembly del 25 e 29 marzo 1992 a Bratislava dalla direzione del Centro Diritti umani dell'Università di Padova (al sito unipd-centrodirittiumani.it). Sulla questione più generale dell'ammissibilità dei diritti collettivi, in aggiunta ai ben più netti diritti individuali, vedi successivamente, e in particolare in Will Kymlicka, *op. cit.*, p. 63 ss. e Alessandra Facchi, *I diritti nell'Europa multiculturale*, Laterza, Roma-Bari, 2006, pp. 23-36. Dal punto di vista più strettamente giuridico del diritto internazionale, vedi Elena Pariotti, *op. cit.*, p. 115 ss.

¹⁴ Si deve a Will Kymlicka (*ibidem*, pp. 22 ss.) la distinzione tra "Stati multinazionali", che presentano minoranze nazionali preesistenti o autoctone, e "Stati polietnici", che sono diventati tali per effetto di successive migrazioni di nuovi gruppi nazionali.

¹⁵ Susanna Mancini, *op. cit.*, p. 39.

solo geografiche tra cultura maggioritaria e culture minoritarie sono spesso assai minori di quelle che hanno contraddistinto madrepatria e colonie durante la dominazione europea dei Paesi extraeuropei. E nel caso in cui una cultura minoritaria arrivi a scegliere la strada dell'aperta rivolta contro lo Stato, l'autodeterminazione di tale minoranza nazionale, comportando la proclamazione dell'indipendenza (cioè dire la volontà di non più dipendere dallo Stato centrale), dà luogo anche ad una secessione, vale a dire ad una separazione del relativo territorio da altri territori¹⁶. La secessione tuttavia, come si può facilmente arguire, è considerata con sfavore da parte della comunità internazionale, in quanto cozza con tutta evidenza contro il principio dell'integrità degli Stati e provoca solitamente l'opposizione anche armata dello Stato, che da tale secessione risulterebbe amputato: ed è proprio quello che tutti ricordano ebbe luogo in America con la guerra di secessione del 1861¹⁷. In questo senso vanno lette anche le limitazioni al principio di autodeterminazione che in più occasioni erano state precisate alle Nazioni Unite: tant'è che – in situazioni diverse da quelle della decolonizzazione – è stato ritenuto che l'autodeterminazione poteva essere invocata, riconosciuta e come tale ritenuta legittima dalla comunità internazionale, soltanto ove non fosse garantito ai cittadini delle culture minoritarie il pieno godimento di adeguati diritti politici ivi compresa quindi la facoltà di poter partecipare al governo dello Stato nel suo insieme¹⁸.

È anche vero tuttavia che per quanto in via teorica le due situazioni possano presentarsi con caratteristiche differenti, di fatto può riuscire difficile scindere le due fattispecie in presenza ad esempio di "irredentismi", e in particolare accettare e considerare quindi legittima (da parte dello Stato e da parte della comunità internazionale) l'autodeterminazione di una minoranza nazionale rispetto al resto della comunità statale di appartenenza¹⁹. Non sembri a rigore che possa trattarsi

¹⁶ Se l'autodeterminazione ha connotazioni ambigue, non può disconoscersi che la secessione – tendente non a decidere da chi essere governati ma ad escludere gli altri dal governo – sia anzitutto un fatto piuttosto che un diritto, ovvero un diritto di estrema resistenza contro l'oppressione di una cultura dominante. In questo senso sostanzialmente Costanza Margiotta, *L'ultimo diritto. Profili storici e teorici della secessione*, il Mulino, Bologna, 2005. Sull'argomento vedi pure Daniele Petrosino, *Democrazie di fine secolo. L'epoca delle secessioni?* in C. De Fiore -D. Petrosino, *Secessione*, Ediesse, Roma, 1996, p. 25 ss. e sui rapporti tra secessione e federalismo G. Miglio - A. Barbera, *Federalismo e secessione. Un dialogo*, Mondadori, Milano, 1997. Su tale ultimo punto, per essere stato parzialmente a base nel 1993 della particolarissima struttura federale del Belgio, dopo la sua modifica istituzionale "per disgregazione" da Stato unitario a Stato federale suddiviso in Regioni territoriali e Comunità culturali, vale altresì la pena di rammentare il federalismo corporativo di Altusio, ivi ripreso da Gianfranco Miglio e anche da Arend Lijphart (in *Le democrazie contemporanee*, il Mulino, Bologna, 1984, pp. 193-196), federalismo inteso come democrazia corporativa a base culturale non-territoriale, e sul quale non si può fare a meno di citare Otto von Guericke, *Giovanni Althusius e lo sviluppo delle teorie politiche giusnaturalistiche*, Einaudi, Torino, 1974, p. 174 ss.

¹⁷ A rigore, come ognuno sa, non si trattò all'epoca della rivolta di una minoranza nazionale contro lo Stato centrale, ma dello scontro fra coloro che erano paladini della supremazia degli Stati membri rispetto al governo federale, sino a sostenere la *nullification* degli atti della federazione e perfino il recesso dall'Unione, e coloro che difendevano viceversa l'autonomia e la preminenza degli Stati Uniti nelle materie agli stessi riservate dalla Costituzione, peraltro a carattere rigido e non modificabile *ad nutum* dai singoli Stati. Su tali questioni, vedi Costanza Margiotta, *op. cit.*, p. 57 ss.

¹⁸ Fra queste limitazioni può considerarsi rientrare anche il principio dell'*uti possidetis* per cui al tempo della decolonizzazione si ritennero validi i territori comunque acquisiti in precedenza, onde evitare successivi conflitti con gli Stati confinanti. Da notare anche l'interpretazione che su autodeterminazione e secessione diede Lenin, secondo cui entrambe erano da riconoscersi come un diritto delle nazioni asservite ad altre nazioni, da esercitarsi in vista di una successiva più larga integrazione in un grande Stato socialista accentrato (Vladimir Il'ič Lenin, *L'autodeterminazione dei popoli*, Massari, Bolsena, 2005). Su tali questioni, vedi Costanza Margiotta, *op. cit.*, pp. 117 ss., 155 ss., 172-173.

¹⁹ Sulle "terre irredenti", mentre non si può dimenticare anche il nostro Mazzini, che fu decisamente a favore dell'autodeterminazione delle nazioni oppresse (cfr. Giuseppe Mazzini, *Cosmopolitismo e Nazione. Scritti sulla democrazia, l'autodeterminazione dei popoli e le relazioni internazionali*, a cura di S. Recchia e N. Urbinati, Eliot edizioni, Roma, 2011), ricordiamo che ancora ai nostri giorni resta in sospeso la sorte delle minoranze nazionali forse più note come quelle degli armeni o dei curdi, presenti questi ultimi oltre che in Turchia, anche in Siria e in Iraq. Ed inoltre è più recente, ma non per questo meno virulenta la situazione delle minoranze russe delle repubbliche ex comuniste divenute indipendenti dopo la disintegrazione dell'URSS (in particolare in Ucraina). Riguardo infine agli

qui di colmare un deficit di democrazia, nel senso di non volere dar voce a coloro che non fanno parte della cultura dominante, né di rifiuto di consentire loro taluni diritti identitari di valenza culturale. Infatti, basterebbe al riguardo operare per la totale equiparazione dei diritti politici di tutti i cittadini, indipendentemente dalla nazionalità, e d'altra parte non consentire a talune nazionalità il diritto automatico di costituirsi in Stato sovrano, secondo i canoni per cui ogni nazionalità dovrebbe tendere irresistibilmente a trasformarsi in Stato-nazione, non realizza di per sé un atteggiamento reazionario, ove si tenga conto che la creazione delle Nazioni fu nel Settecento soltanto un progetto politico elaborato per battere il dispotismo delle dinastie che a quel tempo reggevano l'Europa. Piuttosto, non sembra che in tali circostanze si possa evitare di mettere in discussione l'accettabilità dei diritti collettivi oltre quelli individuali, nei limiti in cui tale scelta appaia poi percorribile, nonché la considerazione che in taluni casi le diverse culture possono anche risultare un prodotto artificiale di capi politici locali interessati alla secessione e smembramento dello Stato centrale, non sempre quindi volti alla ricerca del bene comune dei cittadini che dicono di rappresentare.

Se ad esempio le rivendicazioni di indipendenza dei congolesi dal Belgio si presentano chiare e nette (si tratta con tutta evidenza di un popolo soggetto ad un altro), come valutare le analoghe richieste della Catalogna verso la Spagna e della Scozia verso il Regno Unito, ovvero ancora, in un contesto del tutto differente, quella delle diverse minoranze nazionali presenti nella zona del Caucaso e talora "intrappolate" le une dentro le altre? E che dire della secessione che si è consumata dalla Serbia, fra polemiche ancora non sopite, del territorio storicamente serbo del Kosovo, ma popolato da abitanti di stirpe etnico-linguistica albanese? Oppure, sempre nella ex Jugoslavia, del guazzabuglio di religioni, etnie, lingue e perfino alfabeti diversi della Bosnia-Erzegovina, dove sino allo scoppiare dei dolorosi conflitti seguiti alla morte di Tito, con la maggioranza relativa di *bosgnacchi* (cittadini bosniaci di fede o cultura islamica) convivevano variamente mescolati, e in maniera non strettamente collegata ad un dato territorio, croati cattolici e serbi ortodossi?

Invero il principio di autodeterminazione, ormai affermatosi come principio pacificamente accettato a livello internazionale, e che conserva ad una prima disamina un certo aspetto di positività che invece patentemente manca al correlato concetto di secessione, presenta tuttavia numerosi risvolti di ambiguità per il fatto che partecipa ugualmente delle problematiche dei diritti di libertà degli appartenenti a minoranze nazionali e delle questioni sulla sovranità degli Stati nei rapporti di politica internazionale²⁰. Se infatti, con il principio di autodeterminazione, si intende sottrarre alla dominazione dispotica di una cultura maggioritaria gli abitanti di un territorio aventi altri caratteri nazionali, nessuno negherebbe in via teorica la bontà di tale finalità, che mirerebbe a far avanzare i diritti presso popolazioni che ne erano in un primo momento escluse. Il fatto è però che quando una cultura minoritaria sceglie con la secessione l'indipendenza dallo Stato originario – vale a dire di possedere una propria moneta e soprattutto proprie forze armate – , vengono di conseguenza del tutto ignorate le uguali se non maggiori esigenze della sicurezza a livello continentale, le sole che possono poi garantire rapporti pacifici fra gli Stati. In buona sostanza, un'applicazione pedissequa e indiscriminata del principio di autodeterminazione alle culture minoritarie degli Stati, con conseguente nascita in numero indefinito di nuovi soggetti sovrani a livello internazionale, moltiplica di fatto nel mondo i centri di potere politico-militare con rischi altissimi di aumento non marginale dell'anarchia internazionale e con evidente pregiudizio per la realizzazione di una

effetti internazionali della secessione, è un fatto che quando la secessione ha esito positivo (come avvenuto con il distacco dal Pakistan della parte orientale del Paese, ora denominata Bangladesh) la comunità internazionale non può in genere che accettarla secondo il principio di effettività vigente nel diritto internazionale. Diversa la situazione del Kashmir, che resta a tutt'oggi un territorio conteso tra India, Pakistan e Cina, mentre un caso a sé è quello di Singapore, espulso nel 1965 dalla Federazione della Malesia.

²⁰ In questo senso, Nicoletta Mosconi, *Il diritto di secessione*, ne "Il Federalista", EDIF, Pavia, 1995, anno XXXVII, numero 1, p. 40 ss.

comunità internazionale fondata sulla pace, la libertà e la stessa democrazia internazionale che il principio di autodeterminazione teoricamente avrebbe voluto tutelare.

4. *Composizione dei conflitti e autonomia territoriale delle minoranze nazionali*

Tenuto conto della rilevanza delle osservazioni poste a seguito di una possibile applicazione in termini conflittuali del principio di autodeterminazione da parte di culture minoritarie, occorre chiedersi se sussistono comunque altri strumenti per realizzare la finalità positiva di fare avanzare i diritti di cittadinanza delle minoranze nazionali, senza per questo giungere alla rivolta contro lo Stato intesa all'indipendenza e alla creazione di un altro Stato sovrano. Quali obiettivi si intendono in realtà conseguire con le rivendicazioni di una minoranza nazionale, se non il diritto per gli appartenenti a tali culture di non essere discriminati rispetto ai diritti fondamentali di cittadinanza e ad ogni altro conseguente beneficio di natura prevalentemente culturale attribuito alla cultura dominante per il solo fatto di farne parte, vale a dire di pervenire in concreto all'autogoverno più che a un fumoso diritto di autodeterminazione? Non può in effetti apparire eccessiva, salvo casi specialissimi di patente incompatibilità di una comune convivenza interculturale, la pretesa di costituire un nuovo soggetto statale fondato sull'omogeneità nazionale, quando il pluralismo culturale si presenta ormai inevitabile e incompressibile, alla stregua come si è potuto vedere del fenomeno della globalizzazione e in Europa del processo ormai avanzato di integrazione europea?

Probabilmente, se un approccio meno dirompente alla tutela delle minoranze nazionali è non soltanto possibile, ma forse anche vivamente auspicabile, l'opzione di pervenire, in alternativa all'indipendenza e alla secessione dallo Stato, a forme più o meno avanzate di autonomia territoriale a favore delle culture autoctone si prospetta a rigore in via di principio non come una pseudo soluzione, ma piuttosto come la *vera* soluzione ragionevole ai molteplici problemi avanzati dai gruppi nazionali minoritari²¹. In questo senso, la scelta di pervenire a forme di autonomia nell'ambito dello Stato, se in generale consente a livello internazionale la civile e pacifica convivenza tra i popoli, indipendentemente dalla cultura di riferimento, conferisce specificamente a coloro che appartengono a minoranze nazionale tutti quei diritti che possono essere riconosciuti agli interessati senza per questo mettere a pregiudizio l'unità della comunità statale in cui restano compresi. Si tratta grosso modo di far sì che i conflitti interculturali, spesso inevitabili in una società multiculturale come la nostra, siano gestiti *all'interno* e non al di fuori delle strutture dello Stato, e in maniera che siano evitate quella estremizzazione dei problemi che nel quadro di uno Stato nazionale sovrano rischiano altresì di produrre politiche nazionalistiche e xenofobe dannose sia per la società nazionale che per la comunità internazionale, come ci ha insegnato la disastrosa esperienza del modello totalitario dello Stato nazifascista²².

D'altra parte, se si procede all'attribuzione di una reale autonomia fondata sull'autogoverno ai territori ove sono presenti più gruppi nazionali, nulla vieta che l'intensità del grado di autonomia da riconoscere possa essere variamente differenziata con ogni opportuna flessibilità e gli adattamenti

²¹ Così in buona sostanza Alfonso Sabatino, *Autodeterminazione o autogoverno?* ne "Il Federalista", EDIF, Pavia, 2002, anno XLIV, numero 2, p. 97 ss., che dopo aver sottolineato senza mezzi termini il carattere reazionario che ha assunto ormai il principio di autodeterminazione esprime con convinzione quanto sia preferibile la scelta dell'autogoverno nell'ambito degli Stati decentrati o federali in applicazione del principio di sussidiarietà.

²² Dovrebbe essere questo in sostanza il progetto di un sano multiculturalismo, ormai indispensabile in una società multiculturale. Sull'argomento, relativamente al quale è decisamente assai ampia la bibliografia, citiamo soltanto, oltre il sintetico quadro di Enzo Colombo, *Le società multiculturali*, Carocci, Roma, 2002: Franco Crespi-Roberto Segatori (a cura di), *Multiculturalismo e democrazia*, Donzelli, Roma, 1996; Barbara Henry – Alberto Pirni, *La via identitaria al multiculturalismo. Charles Taylor e oltre*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2006; Carlo Galli (a cura di), *Multiculturalismo. Ideologie e sfide*, il Mulino, Bologna, 2006; Andrea Semprini, *Il multiculturalismo. La sfida della diversità nelle società contemporanee*, F. Angeli, Milano, 2000; e infine Seyla Benhabib, *I diritti degli altri. Stranieri, residenti, cittadini*, R. Cortina, Milano 2006, di cui segnaliamo l'ultimo capitolo destinato al federalismo cosmopolitico.

richiesti, in relazione sia alle diverse minoranze nazionali esistenti, sia alla maggiore o minore distanza culturale di tali minoranze rispetto alla cultura maggioritaria, ma assolutamente senza nulla togliere di essenziale a quanto dalle stesse fondatamente richiesto. In altri termini, si tratta comunque di superare la vecchia struttura dello Stato unitario, e non solo quello tipico del modello napoleonico, fondato sull'accentramento dei poteri e sul sistema prefettizio, ma anche nella forma più edulcorata del solo decentramento amministrativo che per l'Italia del 1861, al momento della nascita del Regno, ebbe a respingere un Parlamento subalpino timoroso dei possibili contraccolpi negativi che si sarebbero potuto verificare sia a livello locale fra le popolazioni degli ex Stati preunitari, sia a livello internazionale per gli interessati interventi di altre potenze europee.

In ogni caso, non pare che nell'attribuzione di nuovi diritti per le culture minoritarie possano tralasciarsi tutti i diritti di cittadinanza propri della cultura dominante, nessuno escluso, e che sono riportati in convenzioni e dichiarazioni riconducibili alle Nazioni Unite, come l'art. 27 del Patto sui diritti civili e politici, e ancor meglio elencati in particolare nella Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali adottata dal Consiglio d'Europa nel novembre del 1994²³. E assodato ciò, è chiaro tuttavia che con tali strumenti internazionali, secondo un filone di pensiero di carattere strettamente liberale, e che è prevalente nella tradizione della cultura giuridica occidentale, si intendono garantire esclusivamente i diritti individuali degli appartenenti alle popolazioni interessate, non le culture minoritarie in quanto tali, culture queste ultime che probabilmente erano invece proprio quelle che intendevano in primo luogo tutelare i capi politici dei movimenti separatistici e indipendentistici nel momento in cui pervenivano espressamente, nei casi limite di cui prima si è riferito, a vere e proprie forme di rivolta contro lo Stato. Ed è ormai altrettanto noto che a tale inquadramento delle problematiche che sorgono per effetto della compresenza di culture diverse entro gli stessi ordini politici, si sono da tempo opposti i sostenitori della rilevanza delle "comunità" prima ancora degli individui, comunità che si sviluppano dalla famiglia, al quartiere e ai territori culturalmente omogenei, e quindi, nel nostro caso, ai territori aventi loro propri caratteri nazionali differenti da quelli della cultura dominante²⁴.

D'altra parte, abbandonata ormai ogni velleità degli Stati nazionali di dar vita a comunità totalmente omogenee dal punto di vista nazionale, non per questo si è rilevata priva di difficoltà la gestione in termini che potremmo definire "politicamente corretti" delle varie e disparate culture che si ritrovano nei nostri Stati. Se l'assimilazionismo alla cultura maggioritaria di fatto non è più praticabile, in particolare nell'Europa dei giorni nostri, anche la mera coesistenza di più culture non appare utile al superamento dei contrasti e dei conflitti che ancora segnano la presenza di svariate culture minoritarie all'interno della complessiva comunità statale, occorrendo dunque pervenire, oltre uno sterile multiculturalismo formale, a percorsi di "interculturale" con fecondi scambi di esperienze, influenze e contaminazioni, se del caso sino al meticcio²⁵. Trattandosi poi nella specie di minoranze a carattere nazionale, per tal verso fondati su aspetti identitari spesso fumosi e ideologicizzati, talora anzi arbitrariamente ricostruiti senza effettivo aggancio alla realtà, occorre ancora ammettere che nulla di più pericoloso potrebbe aversi in alcuni casi-limite con l'attribuzione, oltre i diritti individuali, di "diritti collettivi" derivati direttamente dall'appartenenza a culture "altre", quanto meno nei casi in cui tale appartenenza realizza, anziché delle ulteriori tutele, delle

²³ Sul punto vedasi Florence Benoît Rohmer, *Le minoranze nazionali in Europa. Diritti, garanzie, doveri*, edizioni multimediali Sapere 2000, Roma, 2001.

²⁴ Sul comunitarismo, come dottrina che assume che la comunità sia un valore in sé, che va preservato oltre o indipendentemente dai diritti individuali, vedi l'agile volumetto di Valentina Pazé, *Il comunitarismo*, Laterza, Roma-Bari, 2004, e in particolare la parte sul comunitarismo contemporaneo che si pone in antitesi al liberalismo (p. 83 ss.).

²⁵ Sull'interculturale, vedi Marco Mascia (cur.), *Dialogo interculturale, diritti umani e cittadinanza plurale*, Marsilio, Venezia, 2007 e Giuseppe Mantovani, *Intercultura. È possibile evitare le guerre culturali?* Il Mulino, Bologna, 2004; vedi anche, con riguardo alle attività di docenza nella scuola, Franca Pinto Minerva, *L'interculturale*, Laterza, Bari, 2005.

“restrizioni” ai diritti individuali. Nella controversia tra fautori del liberalismo, che intendono misconoscere qualsiasi diritto collettivo, e i sostenitori del comunitarismo, per i quali invece l’attribuzione di questi diritti è essenziale per la salvaguardia delle culture, una scelta intermedia appare tuttavia possibile con una prudente concessione di diritti collettivi correlati alle minoranze nazionali, eccettuati i casi in cui questi ultimi realizzino in concreto delle vere e proprie restrizioni ai diritti individuali della persona²⁶.

Appare comunque evidente, di conseguenza, l’opportunità di pervenire alla tutela delle minoranze nazionali senza arrivare allo scontro con lo Stato, in un quadro di armoniosa cooperazione fra tutti i gruppi nazionali presenti nei diversi territori, e senza che gli stessi modifichino la loro insostituibile valenza culturale ridefinendosi in organizzazioni politiche armate come nuovi Stati-nazione. In questo senso, lo strumento istituzionale preferibile appare quello della concessione alle minoranze autoctone di una reale autonomia nel coordinamento con gli organi superiori dello Stato: autonomia che preveda la nascita a livello locale di organi democratici provvisti di idonei poteri non soltanto di governo ma almeno anche legislativi, da attribuire ad assemblee rappresentative delle popolazioni interessate, nel rispetto peraltro delle istituzioni di livello superiore (Stato ed Unione Europea, per il nostro continente). La struttura, come si può notare, è quella tipica dello Stato regionale (differenziato) prescelto dall’Italia repubblicana, e fatta propria successivamente anche dalla Spagna, ma nulla vieta in prima approssimazione che possa anche effettuarsi il passo successivo della federalizzazione interna dello Stato²⁷, in linea con il processo in corso di costruzione della federazione europea, in modo che i territori ove insistono le minoranze nazionali siano elevati al rango di veri e propri Stati federati.

5. Conclusioni. L’autonomia entro lo Stato: potenzialità e limiti.

Ci si potrebbe chiedere a questo punto se l’opzione federale, o anche la scelta minore di un sistema statale fondato sulle autonomie regionali, sia veramente risolutiva delle questioni che si prospettano alle democrazie dei giorni nostri ogni qual volta nel territorio di uno Stato sono presenti minoranze nazionali diverse dalla cultura dominante²⁸. Al riguardo, non si può ignorare anzitutto il

²⁶ In questo senso W. Kymlicka, al quale si deve pure la distinzione tra diritti collettivi che si sostanziano in “tutele esterne”, aggiuntive rispetto ai diritti individuali, e “restrizioni interne”, che tendono viceversa a ridurre o a annullare i diritti individuali (*op. cit.*, p. 64 ss.). C’è da aggiungere al riguardo che la categoria dei diritti collettivi è stata fortemente criticata, tra gli altri, da Jürgen Habermas, cui si deve fra l’altro il merito di avere individuato nel “patriottismo costituzionale” un principio di adesione delle diverse culture alla comunità statale svincolato dai riferimenti simbolici tipici dei gruppi nazionali. Su tali argomenti vedi J. Habermas, *Morale, diritto, politica*, Einaudi, Torino, 1992, e con Charles Taylor, *Multiculturalismo. Lotte per il riconoscimento*, Feltrinelli, Milano, 1992.

²⁷ La soluzione federale o regionale ai conflitti etnico-nazionali è analizzata con dovizia di particolari da Susanna Mancini, con speciale approfondimento dei casi più eclatanti, in un *continuum* tra il pieno federalismo della Svizzera fino all’Italia, passando per il Canada, il Belgio e la Spagna, e arrivando infine a includere pure la Francia, che a rigore non può definirsi uno Stato a struttura regionale (Susanna Mancini, *op. cit.*, pp. 53-190).

²⁸ La domanda non è peregrina, sol che si ponga mente, oltre ai casi già citati della Catalogna e della Scozia, alle numerose minoranze nazionali che sussistono in tutta l’Unione europea, e addirittura alla ventilata richiesta di secessione dall’Unione europea del Regno Unito ovvero anche di uscita dall’euro proveniente da diversi movimenti “sovranisti”, euroscettici o populistici dei Paesi facenti parte dell’eurozona. Al riguardo – mentre non merita particolare attenzione la richiesta di secessione della Padania dall’Italia, che appare chiaramente un progetto politico del tutto artificioso, non sostenuto nemmeno da connotazioni di tipo nazionale delle popolazioni del Nord Italia - non si può dimenticare intanto che gli aspetti di tipo federale dell’Unione non sono ancora tali e tanti da impedire la disgregazione, sempre possibile, dell’Europa comunitaria: nella quale infatti, come nella ex Unione sovietica e nella ex Jugoslavia (sostanzialmente degli Stati accentrati a carattere totalitario, camuffati da federazioni), il diritto di secessione non soltanto è possibile, ma è formalmente ammesso dai trattati vigenti (per ultimo, quello di Lisbona), così come accadeva nelle Costituzioni del socialismo reale. Il paradosso è poi quello per cui le regioni che oggi ambirebbero ad erigersi in Stati sovrani, e cioè la Catalogna e in particolare la Scozia, mentre da un lato intenderebbero distaccarsi dai rispettivi paesi, dall’altro si dichiarano europeisti e a favore della loro permanenza nell’Europa comunitaria.

fatto che le condizioni usualmente riservate ai gruppi nazionali minoritari non sono certamente delle migliori nei regimi non democratici, dove purtroppo la regola è ordinariamente quella della negazione dei diritti politici e più in generale di una vera e propria discriminazione, più o meno sistematica, di tutti coloro che appartengono a minoranze non solo nazionali. Tale atteggiamento dell'*élite* di governo, che può giungere anche al rifiuto dei diritti più elementari della persona, alla deportazione o all'espulsione dal territorio dello Stato, sino al genocidio negli Stati totalitari, conduce necessariamente alla conclusione che in tutti i regimi dispotici, ad eccezione di quelli più "illuminati", e in ogni epoca passata o presente, la tolleranza non è stata mai di casa, meno che mai dunque nei confronti di appartenenti a culture minoritarie, siano o no a contenuto nazionale.

La scelta dell'autonomia nell'ambito dello Stato, sia poi che si addivenga al sistema istituzionale dello Stato regionale sia ancor meglio che si preferiscano le strutture del federalismo interno, parrebbe in effetti portare a soluzione gran parte dei conflitti che possono aversi tra diverse culture nazionali, dato che ad ogni minoranza nazionale verrebbe attribuita, e anzi praticamente costituzionalmente assicurata nel caso del federalismo, tutte le competenze ambite da ciascuna cultura, naturalmente con tutte le limitazioni derivanti dalla compresenza di altre culture e dalla necessaria condivisione di sovranità con gli altri gruppi nazionali, siano essi o no maggioritari o minoritari nel complesso della società complessiva. È anche vero che da un'applicazione più estesa possibile del riconoscimento delle diverse culture, comprendendovi quindi i diritti collettivi che non confliggono con i diritti individuali, il legame di carattere fideistico che normalmente lega i cittadini allo Stato non potrà avere le caratteristiche tipiche dello Stato nazionale, che è fondato essenzialmente sull'adesione ad elementi simbolici riferiti a identità di carattere etnico-linguistico, ma ad un diverso modello di Stato, in cui sia prevalente una forma di patriottismo costituzionale simile a quella caldeggiata dal filosofo tedesco Jürgen Habermas, un patriottismo che sia fondato cioè su una pluralità di lealismi, verso la comunità di base che esprime una particolare cultura e verso la superiore comunità statale complessiva che si identifica nei valori espressi dagli atti costituzionali fondativi di una democrazia non-nazionale²⁹.

È chiaro che in un contesto del tutto speciale come quello dell'Unione europea, in cui il percorso verso la costruzione di un federalismo europeo è ancora parziale e il peso dei governi nazionali certamente esorbitante, non si sono pienamente realizzate le condizioni che permetterebbero di esprimere al meglio le potenzialità della scelta per l'autonomia all'interno dello Stato in vista di un'adeguata ed equa soluzione alle questioni poste dalla presenza in una comunità statale di più culture³⁰, che sono contemporaneamente, come si è visto, di rispetto delle differenziazioni culturali di diversi gruppi nazionali, che non collidano fra di loro e con i diritti umani, e di garanzia che nelle relazioni internazionali si prosegua verso la costruzione di nuovi ordini politici globali basati sull'integrazione dei popoli piuttosto che verso la proliferazione di Stati sovrani.

²⁹ Diversamente Maurizio Viroli, secondo cui è preferibile il noto patriottismo repubblicano, che per il fatto di essere caratterizzato dalle virtù civiche si presenta adeguato anche alle società multiculturali e in grado di opporsi al nazionalismo (*Per amore della patria*, Laterza, Roma-Bari, 1995, in particolare pp.168-174).

³⁰ È questa in ultima analisi la ragione profonda per la quale si sono verificate, anche se finora senza successo, le tensioni separatiste della Catalogna in Spagna o della Scozia nel Regno Unito: una fuga in avanti nella discutibile considerazione espressa dagli esponenti dei due rispettivi principali movimenti separatisti che i numerosi problemi dei cittadini delle due culture minoritarie troverebbero la loro magica soluzione nella possibilità di possedere propri armamenti in grado di decidere la pace o la guerra per i loro popoli e per quelli ad essi confinanti. Per quanto ovvio, vale la pena anche di rammentare a questo punto che nell'ambito di una compiuta Federazione europea – nella quale per definizione gli Stati non avrebbero più forze armate, che sarebbero appannaggio esclusivamente del governo federale – ogni eventuale ridefinizione degli attuali territori compresi nei Paesi Membri, ivi compresa la creazione di nuove entità federate, potrebbe legittimamente e tranquillamente essere perseguita dagli appartenenti a culture minoritarie, senza che tale opzione potesse essere ritenuta di pregiudizio per gli altri Stati o la federazione nel suo complesso.

D'altra parte, l'esperienza del federalismo belga, dove il contrasto tra fiamminghi e valloni ha condotto a strutture e pratiche di governo estremamente complesse e discutibili, deve pure farci riflettere sull'esigenza di non forzare oltre misura le pur grandissime potenzialità del sistema federale a farsi carico della compresenza di più culture nettamente differenziate in una stessa comunità statale. In Belgio infatti sia la sovrapposizione di due distinti criteri di rappresentanza (territoriale e linguistico-culturale) sia la pedissequa differenziazione secondo linee che si richiamano alle due principali culture nelle principali espressioni della società civile e politica (partiti, università, ecc.) ha provocato e provoca la progressiva disaffezione dei belgi rispetto allo Stato centrale, ed è causa di estrema difficoltà nello svolgimento dell'ordinaria attività politica delle istituzioni federali, votate ai continui ed esasperanti compromessi per ovviare ai rispettivi veti. È evidente che un sistema federale di tal fatta rischia di collassare in forme confederative, primo passo per la disgregazione dell'unità federale.

Ma anche altre avanzate esperienze federali, come ad esempio quelle relative alla permanenza nell'unione della provincia canadese francofona del Québec, continuamente messa in forse dal locale partito indipendentista, possono apparire in difficoltà, se non fosse per la Corte Suprema che nella sentenza 20 agosto 1998 ha sostenuto sia l'inammissibilità di una secessione unilaterale del Québec anche se sostenuta da una maggioranza su un "chiaro" quesito referendario, ma sia anche, in tali casi, l'obbligo per il Canada di aprire negoziati tra le parti, da concludersi con un processo di revisione costituzionale della federazione³¹. Ed infine, come ci insegna la vicenda del dissidio israelo-palestinese, non si può dimenticare che il federalismo non può essere ridotto a un mero fatto di ingegneria istituzionale, e risulta chiaramente inefficace quando le due culture non intendono in nessun modo vivere insieme in una comunità statale che le comprenda entrambe. In tali contesti, è d'altronde abbastanza ovvio che di per sé l'opzione federale non offre nessuna garanzia che un domani una minoranza nazionale, se del caso spinta da capi politici locali su posizioni politiche nazionalistiche oltre misura, non proceda con lo strumento dell'autodeterminazione a decidere di troncane definitivamente i legami con lo Stato di cui è parte. Così come non si può tralasciare l'eventualità che l'adozione da parte della cultura maggioritaria dello Stato di politiche erranee o vessatorie nei confronti delle minoranze nazionali possa trascinare gli appartenenti a tali culture alla secessione come ultima resistenza ed estrema linea di difesa. Ecco perché motivi appare essenziale in linea di principio che ci si avvii al superamento del sistema westfaliano di entità sovrane in posizione paritaria che ha condotto il mondo all'anarchia internazionale e che sia invece ripristinata sopra gli stessi Stati un'autorità di governo democratico ad essi superiore, che possa intervenire con la necessaria misura ma anche con la dovuta determinazione, per far fronte a tali evenienze, e a tal fine utilizzando ogni mezzo ritenuto opportuno per ribadire l'impero della legge sopra l'arbitrio o la prepotenza degli Stati più forti, e così garantire la pacifica convivenza dei popoli nella pace e nella giustizia internazionale.

In Europa questo obiettivo è già stato parzialmente raggiunto con l'avvio del processo di integrazione europea e la creazione dell'Unione europea, che dovrebbe ora avviare il suo completamento in senso federale, se vuole essere fra l'altro di sprone per la nascita in tutto il mondo di federazioni regionali nella prospettiva della costruzione di quel governo mondiale parziale auspicato a suo tempo da Albert Einstein. Favorire l'armonioso sviluppo di fecondi rapporti tra culture diverse di questo pianeta, senza pervenire all'approdo di comunità politiche armate, svincolate da qualsiasi soggezione ad un'autorità superiore, è la straordinaria sfida che oggi è chiamata ad affrontare l'umanità per la compiuta realizzazione di una civiltà degna dei valori espressi nella sua tormentata storia millenaria.

³¹ In questo senso, oltre Susanna Mancini (*op. cit.*, pp.113-127 e pp. 91-112), vedi, in particolare per il Canada, Costanza Margiotta (*op. cit.*, p. 240 ss.) che approfondisce i diversi aspetti e i conseguenti effetti della celebre sentenza della Corte Suprema canadese, effettuando inoltre un'attenta disamina delle diverse teorie della secessione dal punto di vista del diritto internazionale.

Discorsi per l'Europa*

Giorgio Napolitano, Discorso al Parlamento europeo del 4 febbraio 2014

1. Le prove più dure nella storia dell'Unione europea

Torno in quest'aula a sette anni di distanza dall'omaggio che volli rendere al Parlamento europeo poco dopo la mia elezione a Presidente della Repubblica italiana. E colgo oggi l'opportunità che mi è stata offerta dal vostro Presidente di rinnovare quell'omaggio, fondandolo su riflessioni scaturite dall'esperienza più recente vissuta da noi tutti.

Nei sette anni trascorsi, la costruzione europea ha dovuto fronteggiare le prove più dure della sua storia. Si è spesso osservato che fin dagli inizi l'Europa comunitaria si sviluppò attraverso crisi via via insorte e poi superate: ma si trattò essenzialmente di crisi politiche nei rapporti tra Stati membri della Comunità. Mai – come partire dal 2008 – di crisi strutturali, nella capacità di crescita economica e sociale, nel funzionamento delle istituzioni, nelle basi di consenso tra i cittadini. Mai era stata, di conseguenza, messa in questione, e radicalmente in questione, la prosecuzione del cammino intrapreso. Questo è invece il contesto nel quale ci si avvia alle elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo. Ritengo che perciò si debba considerare la situazione che si è venuta a creare, anche se in misura e in forme diverse da paese a paese come un momento della verità, da affrontare fino in fondo e in tutte le sue implicazioni.

È del tutto evidente che la principale fonte del disincanto, della sfiducia o del rifiuto verso il disegno europeo e innanzitutto verso l'operato delle istituzioni dell'Unione, risiede nel peggioramento delle condizioni di vita e dello status sociale che ha investito larghi strati della popolazione nella maggior parte dei paesi membri dell'Unione e dell'Eurozona. Il dato emblematico, riassuntivo di tutti gli effetti negativi e traumatici della crisi, è l'aumento della disoccupazione, è l'impennata drammatica della disoccupazione giovanile.

2. Politica di austerità e recessione

Appare dunque naturale che nel dibattito pubblico e nel confronto politico abbia assunto una netta priorità il tema di una svolta capace di condurre a quell'effettivo rilancio della crescita e dell'occupazione da ogni parte considerato indispensabile e auspicato. Si ritiene cioè che non regga più una politica di austerità ad ogni costo. Quest'ultima ha costituito la risposta prevalente alla crisi del debito sovrano nell'area dell'Euro e ha privilegiato drastiche misure per il rapporto deficit-PIL, per il riequilibrio, a tappe forzate, della finanza pubblica in ciascun paese dell'area.

E in effetti di fronte alla crisi che aveva messo pesantemente in questione la sostenibilità finanziaria dei paesi dell'Eurozona, non si poteva sfuggire alla necessità di definire e rendere vincolante una disciplina di bilancio rimasta gravemente carente dopo l'introduzione della moneta unica. Voi avete perciò – come Parlamento dell'Unione – giustamente contribuito al varo di importanti pacchetti di misure per stabilire un quadro stringente di sorveglianza e di coordinamento rispetto alle decisioni di bilancio degli Stati membri dell'area Euro.

L'Italia, in particolare, ha compiuto in questi anni rilevanti sforzi e sacrifici, essendo bersaglio di forti pressioni sui mercati finanziari per il livello degli interessi sull'ingente debito pubblico accumulato nei decenni precedenti. E nemmeno il netto miglioramento, sotto questo profilo, raggiunto nel corso del 2013, può spingerci a desistere dall'impegno di progressiva sostanziale riduzione del debito, un pesante fardello che non può essere caricato dalla classe dirigente nazionale sulle spalle delle giovani generazioni.

Ma le conseguenze dei severi interventi di stabilizzazione adottati dall'Unione e ancorati ai parametri di Maastricht, hanno avuto ricadute di innegabile gravità in termini di recessione, di caduta del prodotto lordo e della domanda interna specialmente nei paesi chiamati ai maggiori sacrifici. E ciò nonostante scelte coraggiose compiute dalla BCE per contrastare la speculazione sul mercato dei titoli del debito pubblico e per iniettare liquidità nelle molto provate economie dell'Eurozona.

3. Una svolta per la crescita e l'occupazione

La svolta che oggi si auspica da parte di molti non può perciò andare nel senso dell'irresponsabilità demagogica e del ripiegamento su situazioni di deficit e di debiti eccessivi. Essa deve però riflettere la consapevolezza di un circolo vizioso ormai insorto tra politiche restrittive nel campo della finanza pubblica e

* *Allo scopo di favorire il pieno utilizzo da parte dei nostri lettori dei materiali utili alla migliore comprensione delle ragioni che militano a favore del progetto di unificazione europea, pubblichiamo da questo numero, in una apposita rubrica, i principali discorsi sull'Europa e per l'Europa da parte delle personalità più importanti del mondo della politica e della cultura non soltanto italiane. Il discorso che il presidente della Repubblica italiana Giorgio Napolitano ha voluto pronunciare al Parlamento europeo un anno or sono, quasi un commiato al termine della sua permanenza al Quirinale, s'inserisce dunque a pieno titolo in questa nostra iniziativa [N. d. R.].*

arretramento delle economie europee, giunte oggi al bivio tra primi segni di ripresa e rischi, se non di deflazione, di sostanziale stagnazione.

Rompere quello che per diversi aspetti è diventato, appunto, un circolo vizioso – suggerendo a un autorevole studioso, Claus Offe, l'immagine di una "Europa intrappolata" – è ormai essenziale, se si guarda soprattutto alla condizione di un'intera generazione oggi alla deriva. Ad essa anche una ripresa della crescita – se debole e non finalizzata ad obiettivi specifici per i giovani privi di lavoro – tende ad offrire scarsa e cattiva occupazione.

Occorre infatti, a questo proposito, tener conto delle radicali trasformazioni tecnologiche intervenute e ancora in corso e dell'arduo confronto competitivo con grandi aree economiche extraeuropee; e si deve quindi procedere – dove non lo si è già fatto – a riforme dei sistemi formativi e del mercato del lavoro, investire in conoscenza, ricerca, preparazione della giovane forza lavoro a nuove opportunità e forme di occupazione.

Una crescita sostenuta e qualificata richiede certamente riforme strutturali, ma richiede in pari tempo un rilancio, oltre che di investimenti privati, di ben mirati investimenti pubblici, al servizio di progetti europei e nazionali. A tal fine è necessaria – al di là del riferimento a parametri rigidamente intesi – maggiore attenzione per le effettive condizioni di sostenibilità del debito in ciascun paese e, in relazione a ciò, sufficiente apertura sui modi e i tempi dell'ulteriore riequilibrio finanziario.

Il Parlamento europeo ha dato utili indicazioni con l'ampia risoluzione approvata il 12 dicembre scorso, ispirata a criteri di rinnovata solidarietà in seno all'Unione e in particolare all'Eurozona.

Dall'Unione Bancaria, avviata già nel giugno 2012 dal Consiglio europeo, a un'adeguata capacità di bilancio dell'Unione fondata su specifiche risorse proprie, a regole forti di coordinamento delle politiche economiche nazionali tali da assicurare una crescente coesione tra le economie degli Stati membri: questi ed altri elementi sono collocati dalla vostra risoluzione nel quadro di un rilancio della strategia di "integrazione differenziata", con particolare riferimento alla cooperazione rafforzata nel campo delle politiche economiche e sociali. E non manca, nella risoluzione, il richiamo sia alle potenzialità ancora inesplorate dei Trattati vigenti sia alle esigenze, in prospettiva, di modifica dei Trattati stessi.

4. Un cambiamento profondo del modo di essere e di operare dell'Unione Europea

Si va insomma delineando un cambiamento profondo del modo di essere e di operare dell'Unione europea. I cittadini-elettori non sono dinanzi a una scelta fuorviante tra stanca, retorica difesa da una parte di un'Europa che ha mostrato gravi carenze e storture nel cammino della sua integrazione, e dall'altra parte agitazione distruttiva contro l'Euro e contro l'Unione. Sì, puramente distruttiva, anche se in nome di un'immaginaria "altra Europa" da far nascere sulle rovine di quella che abbiamo conosciuto. No, i termini della scelta non sono questi.

Infatti, poste di fronte a una drammatica crisi finanziaria, economica e sociale, le istituzioni europee si sono mosse a fatica, fra troppe esitazioni, divergenze e lentezze, ma si sono certamente mosse nel senso della correzione di comportamenti precedentemente tenuti.

Il Presidente Draghi ha negato, in un Convegno del novembre scorso a Berlino, che si possa parlare di un "decennio perduto". I paesi dell'area dell'Euro sono stati indotti – egli ha detto – ad "usare il secondo decennio di vita dell'Euro per disfare gli errori del primo". In queste parole non c'è ombra di retorica, ma chiara consapevolezza autocritica.

L'Euro ha rappresentato una innovazione di valore storico. Ma è rimasta per troppi anni monca, priva di complementi essenziali; il che può essere spiegato solo con anacronistiche chiusure e arroccamenti nazionali in campi che dopo l'introduzione dell'Euro non potevano rimanere presidiati dalla sovranità nazionale.

La gravità della crisi ha travolto molte resistenze e spinto fortemente nella direzione di una maggiore integrazione. Tuttavia, per quel che riguarda il metodo e il quadro giuridico che sono prevalsi, è indubbio che si sia operato in chiave di decisioni intergovernative e di accordi internazionali, fuori del tracciato comunitario. E bisognerà dunque giungere, come chiede il Parlamento e come prevede lo stesso "fiscal compact" a "collocare la governance di un'autentica Unione Economica e Monetaria all'interno del quadro istituzionale dell'Unione". Perché passa di qui la questione di un deciso rafforzamento della legittimità democratica del processo decisionale in seno all'Unione: questione che si è aggravata nella percezione generale, politica se non tecnica, dell'opinione pubblica, concorrendo al diffondersi tra i cittadini di fenomeni di distacco e diffidenza verso le istituzioni europee.

5. Garantire legittimità democratica con nuovi sviluppi istituzionali e politici nella vita dell'Unione Europea

Voglio dire che – nella crisi di consenso popolare di cui l'Unione europea e il processo di integrazione stanno soffrendo – c'è tutto il peso del malessere economico e sociale che l'Unione non è stata in grado di evitare; ma c'è anche il peso di una grave carenza politica, in varie forme, sul piano dell'informazione e del

coinvolgimento dei cittadini nella formazione degli indirizzi e delle scelte dell'Unione. E il cambiamento da proporre all'elettorato deve dunque andare al di là delle politiche economiche e sociali. Così come al di là di esse deve andare la sfida con le forze che negano e avversano il disegno dell'integrazione europea, nella sua continuità e nel suo necessario e possibile rinnovamento. Una nuova stagione di crescita economica, sostenibile da tutti i punti di vista, è indispensabile per ricreare fiducia; ma essa non basta per garantire la legittimità democratica del processo di integrazione, se non è accompagnata da nuovi sviluppi in senso istituzionale e politico nella vita dell'Unione.

Penso che quanti di noi credono nella causa dell'Europa unita, possano prepararsi al confronto elettorale con serenità e con fiducia, come portatori di cambiamento, tanto più se si restituirà al nostro disegno e alla nostra esperienza il loro volto complessivo, tutta intera la loro ricchezza, dopo averne visto in questi anni prevalere una versione riduttiva, economicistica, con pesanti connotati tecnici. Si è attenuata – e va riproposta con forza – la visione di quel che si è costruito in poco più di mezzo secolo: non solo un'area di mercato comune e di cooperazione economica, ma una comunità di valori, e con essa una comunità di diritto complessa e articolata nel segno della libertà e della democrazia. C'è stato un continuo allargarsi di orizzonti del progetto europeo. E si è delineata la prospettiva di una comune visione e capacità d'azione europea nel campo delle relazioni internazionali e della difesa e sicurezza.

Il lievito di questa costruzione senza precedenti è stato il sentimento di una ricchissima cultura comune: sentimento che abbiamo avvertito giorni fa nell'addio dell'Europa a un grande campione dei valori europei, Claudio Abbado.

6. *Nulla può farci tornare indietro*

Da tutto ciò traggio la conclusione che la costruzione europea ha ormai delle fondamenta talmente profonde, che si è creata un'interconnessione e compenetrazione così radicata tra le nostre società, tra le nostre istituzioni, tra le forze sociali, i cittadini e i giovani dei nostri paesi, che nulla può farci tornare indietro.

C'è dunque vacua propaganda e scarsa credibilità nel discorso di quanti hanno assunto atteggiamenti liquidatori verso quel che abbiamo edificato nei decenni scorsi, dall'Europa dei 6 all'Europa dei 28. Come si può parlare di "fine del sogno europeo", sostenendo magari che quella fine si potrebbe scongiurarla abbandonando l'Euro per salvare l'Unione? La fattibilità e le conseguenze traumatiche di quell'abbandono vengono considerate da qualcuno con disarmante semplicismo. Né vedo quale dovrebbe essere il luogo e quali i garanti di un così improbabile scambio.

In effetti, nonostante il moltiplicarsi, in questi anni, delle previsioni catastrofiche sull'imminente crollo dell'Euro, le istituzioni dell'Unione e le più avvedute leadership politiche nazionali hanno compreso che per salvaguardare l'intero progetto europeo era essenziale difendere l'Euro. Ma è stato necessario fare i conti con gli errori compiuti, dovuti, a ben vedere, all'affievolirsi della volontà politica comune che aveva reso possibile quel balzo in avanti e che avrebbe potuto presiedere a tutti i successivi sviluppi della integrazione europea, in uno con i processi dell'unificazione tedesca e dell'allargamento dell'Unione.

7. *Vecchie e nuove motivazioni razionali ed emotive del progetto europeo*

Se quello che oggi stiamo vivendo e si manifesterà nell'imminente confronto elettorale, è – come ho detto all'inizio – un momento della verità per la causa dell'unità e del futuro dell'Europa, condizione decisiva del successo è una nuova, più forte e decisa, volontà politica comune, capace di trasmettere alle più vaste platee di cittadini le ragioni storiche e le nuove motivazioni del progetto europeo. Trasmetterle razionalmente ed emotivamente: deve trattarsi cioè di un messaggio appassionato, profondamente sentito, come quello consegnatoci da grandi immagini dei passati decenni. Quella, ad esempio, di François Mitterrand ed Helmut Kohl che rendono omaggio, mano nella mano, ai caduti nella terribile battaglia di Verdun durante la prima guerra mondiale.

Si è scritto che quei "due grandi Europei erano impregnati di sentimento tragico della Storia": di lì il loro europeismo, fino all'accordo sull'unificazione tedesca e sulla moneta unica. Ma di quel sentimento erano "impregnati" tutti i padri fondatori dell'Europa comunitaria, firmatari della Dichiarazione Schuman del maggio 1950, fautori della prospettiva di una Federazione europea.

Non mi ha però mai contagiato il timore che nel passaggio delle responsabilità politiche e di governo a generazioni successive potessero dissolversi l'ispirazione, la consapevolezza, la volontà politica comune europea, culminata nell'unificazione dell'intero continente su basi di pace e di libertà. Tuttavia, che queste non si siano dissolte e possano ritrovare forza in un contesto diverso e nuovo, è ciò di cui si deve ora dare l'estrema prova.

Naturalmente, le motivazioni del progetto europeo sono divenute altre, ed esse possono ben parlare agli europei di questo secolo, agli europei del mondo d'oggi.

Ieri la molla del porre fine ai nazionalismi economici e politici, generatori di conflitti fatali, era una molla potente per conquistare consensi alla causa dell'unità europea. Ebbene, una molla non meno potente può

essere oggi quella dello scongiurare il declino del nostro continente, di quel che esso ha rappresentato nella storia. L'Europa nel suo insieme è diventata più piccola rispetto ad altri continenti in termini di peso demografico, di potenza economica, di ruolo negli equilibri mondiali; ma se saprà unire sempre di più le sue forze, potrà continuare a dare il suo apporto peculiare allo sviluppo storico e all'avvenire della civiltà mondiale.

La missione nuova ed esaltante dell'Europa unita è quella di far vivere, nel flusso di una globalizzazione che potrebbe sommergerci come nazioni europee, la nostra identità storica, il nostro inconfondibile retaggio culturale, il nostro esempio e modello di integrazione sovranazionale, di comunità di diritto, di economia sociale di mercato.

Perché questa missione sia condivisa dai popoli della nostra Unione e possa essere portata avanti con successo, occorre una più forte coesione politica europea, una più convinta e determinata leadership politica europea. Trent'anni fa, esattamente trent'anni fa qui a Strasburgo – lasciate che lo ricordi – Altiero Spinelli riuscì a far esprimere al Parlamento questa capacità di leadership con il progetto di trattato che porta il suo nome. L'occasione non fu allora raccolta: ma la sua ispirazione costituzionale ha continuato a vivere e a contare. Anche perché la sua idea di Europa federale non aveva nulla a che fare con lo spauracchio agitato da varie parti di un super-Stato centralizzato. Molta strada dal 1984 ad oggi è stata dunque fatta. Ma restano da vincere ancora dure battaglie politiche, se non contro possibili ritorni di nazionalismi aggressivi, certamente contro persistenti egoismi e meschinità nazionali, contro ristrettezze di vedute, calcoli di convenienza e conservatorismi anacronistici, quotidianamente riscontrabili nelle classi dirigenti nazionali.

8. *La "vista lunga": una politica europea, uno spazio pubblico europeo*

Manca oggi – ha di recente notato Helmut Schmidt – la "vista lunga" in troppi leader europei, per insufficiente consapevolezza del declino che minaccia l'Europa. I padri fondatori e costruttori dell'Europa comunitaria non erano solo "impregnati di sentimento tragico della storia", erano in pari tempo portatori di un'audace e realistica visione del futuro. E questa può darla oggi, ovvero nei prossimi anni, solo una politica che si faccia finalmente europea. Mentre finora in un continente così interconnesso come il nostro, la politica è rimasta nazionale, con i suoi fatali limiti e con le sue diffuse degenerazioni.

Una politica europea, uno spazio pubblico europeo, dei partiti politici europei: che cos'è l'Unione politica di cui si parla, se non si fa vivere su scale europea il confronto politico democratico, la competizione tra le diverse correnti ideali e forze politiche organizzate? È questo un grande salto in avanti da compiere e rispetto al quale molto hanno da dire il Parlamento e i parlamentari europei, in stretto raccordo con i Parlamenti e i parlamentari nazionali, per raggiungere le masse più larghe di cittadini, coinvolgendoli in una più informata e attiva partecipazione politica alla costruzione di un'Europa più unita, più democratica, più efficace.

In questo Parlamento opera già il nucleo originario e vitale dei partiti politici europei. È qui che si raccolgono le maggiori sensibilità e competenze su cui poter fondare un messaggio politico per il governo dell'Europa da condividere con i cittadini, al di là del linguaggio in codice e dei complessi tecnicismi delle istituzioni di governo dell'Unione. È nelle vostre mani, signor Presidente, signori deputati, per gran parte nelle vostre mani, il compito di far nascere e crescere la dimensione politica dell'integrazione europea, nella nuova fase di sviluppo che per esse si apre

Biblioteca

I Libri

ATTALI Jacques, *Domani, chi governerà il mondo?* Fazi editore, Roma, 2012 (p. 401, €16.00)

BECK ULRICH, *La crisi dell'Europa*, il Mulino, Bologna, 2012 (p. 128, €10.00)

BONINU Marco, *La democrazia deliberativa. Costituzione e volontà generale*, Luiss University Press, Roma, 2012 (p. 161, €18.00)

BORDIGNON Massimo, *Europa: la casa comune in fiamme*, il Mulino, Bologna, 2012 (p. 112, €10.00)

COHN-BENDIT D. – VERHOFSTADT G., *Per l'Europa! Manifesto per una rivoluzione unitaria*, Mondadori, Milano, 2012 (p. 136, €10.00)

COLOMBO Asher, *Fuori controllo. Miti e realtà dell'immigrazione in Italia*, il Mulino, Bologna, 2012 (p. 202, €16.00)

- D'AMATO Giuseppe, *La disUnione sovietica*, Greco&Greco, Milano, 2012 (p. 237, €12.00)
- DE FIORES Claudio, *L'Europa al bivio. Diritti e questione democratica nell'Unione al tempo della crisi*, Ediesse, Roma, 2012 (p. 249, €14.00)
- DI GREGORIO Pinella, *Frontiere. L'impero britannico e la costruzione del Medio Oriente contemporaneo*, Carocci editore, Roma, 2012 (p. 207, €21.00)
- DONOLO Carlo, *L'arte di governare. Processi e transizioni*, Donzelli, Roma, 2012 (p. 257, €21.00)
- FACÉRIAS Anne e Daniel, *Abbé Pierre e Padre Pedro. Per un mondo di giustizia e di pace*, Jaca Book, Milano, 2005 (p. 183, €15.00)
- GARGIULO P. – MONTANARI L., *Le forme della cittadinanza, Tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, Ediesse, Roma, 2012 (p. 358, €20.00)
- GOODY Jack, *Islam ed Europa*, Raffaello Cortina editore, Milano, 2004 (p. 194, €19.50)
- GRAZIANO Manlio, *Italia senza nazione? Geopolitica di una identità difficile*, Donzelli, Roma, 2007 (p. 319, €18.00)
- GREBLO Edoardo, *Politiche dell'identità*, Mimesis edizioni, Milano-Udine, 2012 (p. 265, €20.00)
- HABERMAS Jürgen, *Questa Europa è in crisi*, Laterza, Roma-Bari, 2012 (p. 98, €14.00)
- INDELICATO Alberto, *Eurolandia contro l'Europa*, Settecolori, Lamezia Terme, 2009 (p. 131, €12.00)

I Volumi collettanei

- BALDASSARI M. – MELEGARI D. (a cura di), *Populismo e democrazia radicale. In dialogo con Ernest Laclau*, ombre corte, Verona, 2012 (p. 319, €25.00):
- Baldassari M. e Melegari Diego, *Logica e strategia del popolo. Intervista a Ernesto Laclau*
 - Preterossi Geminello, *Genealogie del popolo*
 - Tarizzo Davide, *Massa e popolo: Freud e Laclau*
 - Borrelli Gianfranco, *Genealogie del politico. Popolazione e popolo in Michel Foucault ed Ernesto Laclau*
 - Bottazzi Pietro, *L'etica del popolo. Un percorso tra Laclau e Foucault*
 - Leonardi Emanuele, *Populismo come adattamento. Note critiche sull'analisi laclausiana della Lega nord*
 - Bazzicalupo Laura, *La rappresentazione politica dopo la sua decostruzione*
 - Melegari Diego, *Se il popolo non è inevitabile. Eterogeneità e organizzazione in Ernesto Laclau*
 - Calzolari Stefano, *Il popolo come discorso e come rappresentazione. Note sulla teoria politica di Ernesto Laclau*
 - Dominijanni Ida, *Populismo post-edipico?*
 - Frosini Fabio, *Spazio/tempo ed egemonia/verità: due questioni (gramsciane) per Ernesto Laclau*
 - Romitelli Valerio, *Post-marxismo e populismo*
 - Capocchetti Fabrizio, *Avanti popolo! Un salto nel "vuoto": Ernesto Laclau e la perdita dell'orizzonte veritativo*
 - Chiesa Lorenzo, *Ernesto Laclau, rivoluzionario borghese*
 - Palano Damiano, *Il principe populista. La sfida di Ernesto Laclau alla teoria radicale*
 - Baldassari Marco, *Logiche egemoniche oltre lo Stato. Una forma politica per il popolo-mondo*
 - Chignola Sandro, *I due corpi del popolo*
 - Brighenti M. e Mezzadra S., *Il laboratorio politico latino-americano. Crisi del neoliberalismo, movimenti sociali e nuove esperienze di governance*
- BELLUCCI P. – CONTI N. (a cura di), *Gli italiani e l'Europa. Opinione pubblica, élite politiche e media*, Carocci editore, Roma, 2012 (p. 166, €19.00):
- Bellucci P. e Conti N., *Europeismo, euroscetticismo*
 - Cotta M. e Isernia P., *L'Unione Europea e le sfide della cittadinanza sovranazionale*
 - Conti N. e Memoli V., *L'Europa secondo i partiti: vincolo, scelta o opportunità?*
 - De Giorgi E. e Verzichelli L., *Classe politica e integrazione europea: segnali di crisi?*
 - Cavatorto Sabrina, *Il trattato di Lisbona nel Parlamento italiano, oltre il permissivo consensus*
 - Bayley P. e Morley J., *Quanta e quale Europa nei media*
 - Bellucci P. e Serricchio F., *Cosa pensano i cittadini dell'Europa?*

BINI A. – DANIELE C. – PONS S. (a cura di), *Farsi italiani. La costruzione dell'idea di nazione nell'Italia repubblicana*, Annali Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Feltrinelli, Milano, 2009 (p. 262, €30.00):

- Woolf Stuart, *Uso e abuso del Risorgimento nell'Italia repubblicana*
- Formica Marina, *Repubblicanesimi: il triennio 1796-1799 e il secondo dopoguerra*
- Salvetti Guido, *Il dibattito musicale tra "rivendicazione" e contesto internazionale*
- Melloni Alberto, *Cristiani d'Italia. Origini e problemi di una tematizzazione storica*
- Polese Remaggi, *Nazione, governo rappresentativo e partecipazione politica*
- Vacca Giuseppe, *Gramsci interprete del Risorgimento: una presenza controversa (1949-1967)*
- Fiocco Gianluca, *Le celebrazioni del 1961*
- Baris Tommaso, *Identità italiana, paradigma antifascista e crisi dello Stato nazionale tra Prima e Seconda repubblica*
- Ridolfi Maurizio, *I luoghi della memoria risorgimentale nel secondo dopoguerra*
- Schirri Giancarlo, *Stato unitario e lingua nazionale*
- Strinati Claudio, *Le grandi mostre*
- Scotto di Luzio Adolfo, *L'immagine della scuola liberale nell'Italia repubblicana*
- Caputo Rino, *Una rumorosa romantica commedia? Squarci di risorgimenti auspicati e delusi della letteratura italiana del Novecento*
- Tarabbia Andrea, *Dall'Italia unita al mondo. Le traduzioni dei romanzi italiani sul Risorgimento*
- Cappelletto Sandro, *Che Verdi canti*
- Menduni Enrico, *Televisione all'americana: fare e disfare gli italiani*
- Borgna Gianni, *Le canzoni che fecero l'Italia*

CARLOMAGNO, *Euro ultima chiamata*, Francesco Brioschi editore, Milano, 2012 (p. 157, €10.00):

- Lossani Marco, *Il processo di unificazione monetaria in Europa. Breve sintesi di una lunga storia*
- Lossani Marco, *Dall'euro alla grande crisi*
- Hamau Rony, *The taste of the pudding is in the eating ovvero: l'Unione Monetaria Europea alla prova dei fatti e (soprattutto) della crisi*
- Fantacone Stefano, *La Germania e la moneta unica: vantaggi inattesi e aggiustamenti asimmetrici*
- Boitani Andrea, *Il baco dell'Unione Monetaria Europea: l'assenza di una politica fiscale federale*
- Baglioni Angelo, *Strumenti di gestione della crisi*
- Bordignon Massimo, *Verso l'unione fiscale o verso il collasso dell'euro?*

CORALLUZZO V. – OZZANO L. (a cura di), *Religioni tra pace e guerra. Il sacro nelle relazioni internazionali del XXI secolo*, UTET, Novara, 2012 (p. 226, €23.00):

- Parsi Vittorio Emanuele, *Il ritorno del "sacro" nella politica internazionale*
- Coralluzzo V. e Ozzano L., *La religione nella teoria delle relazioni internazionali*
- Ragionieri Rodolfo, *Religione, conflitto e peacebuilding*
- Ozzano Luca, *Fondamentalismo e terrorismo religioso*
- Pacini Andrea, *Religioni e diritti umani*
- Morelli U. e Giordano F. M., *Religione e integrazione sovranazionale: l'Unione europea come modello*
- Palano Damiano, *Religione e globalizzazione*
- Ozzano Luca, *Gli attori religiosi transnazionali e il caso del Vaticano*
- Ferrara Pasquale, *Religioni e governance globale*
- Naso Paolo, *Religione e politica estera negli Stati Uniti*
- Coralluzzo Valter, *religioni e nazionalismi di guerra: il caso dei Balcani*
- Di Peri r. e Rivetti P., *Religione e politica in Medio Oriente*
- Casolari Marzia, *Religioni e conflittualità nel subcontinente indiano*
- Haynes Jeffrey, *Religioni e politica estera nell'Asia del Pacifico*

D'ALESSANDRI A. – PITASSIO A. (a cura di), *Dopo la pioggia. Gli Stati della ex Jugoslavia e l'Albania (1991-2011)*, Argo, Lecce, 2011 (p. 540, €30.00):

- D'Alessandri Antonio, *La dissoluzione della Jugoslavia e i Balcani visti dall'Italia*
- Giostrella Nicoletta, *"Le infinite realtà della storia": storiografia croata tra mito e realtà negli anni della disintegrazione della Federazione jugoslava*
- Qesari Edon, *La storiografia contemporanea albanese e lo studio della storia recente. Gli anni del "passaggio epocale" (1985-1992)*
- Rolandi Francesca, *Una sfida aperta: la storiografia serba e gli ultimi due decenni*
- Pavlović Vojislav, *Uno sprazzo di interesse, ovvero gli anni d'oro degli studi jugoslavi in Francia. Le monde des lettres e la dissoluzione della Jugoslavia*
- Costantini Emanuela, *Da comunisti a socialdemocratici: l'evoluzione della sinistra croata dal 1989 al 1995*

- Franzinetti Guido, *La crisi rivoluzionaria albanese del 1991-1992*
- Mameli Simona, *State building e diversity management nella post-disgregazione: organizzazione politica e sperimentazioni istituzionali nello spazio ex-jugoslavo*
- Martucci Donato, *Sipas zakonit/sipas ligjit. Le istituzioni giuridiche albanesi tra consuetudini e costituzione*
- Orlić Mila, *Dal postcomunismo al post-jugoslavismo. L'Associazione per l'iniziativa democratica jugoslava*
- Pitassio Armando, *Il tardo ritorno degli eredi degli ex comunisti alla guida della Slovenia*
- Bianchini Stefano, *Oltre la disgregazione: le fonti dell'instabilità permanente nello spazio culturale jugoslavo*
- Bottoni Stefano, *Un testimone partecipe. L'Ungheria e il crollo della Jugoslavia (1991-2000)*
- Del Re Emanuela C., *Vent'anni dopo. Ruolo e incidenza dei Balcani nel nuovo assetto europeo*
- Lekić Miodrag, *Il ruolo della Russia nell'internazionalizzazione della crisi jugoslava*
- Privitera Francesco, *Dalla disgregazione della Jugoslavia all'integrazione europea: il rapporto Stato-Nazione in Europa dopo la Guerra fredda*
- Lazarević Di Giacomo Persida, *Il cannone incandescente: la letteratura serba nei vent'anni trascorsi dalla dissoluzione della Jugoslavia*
- Krizman Malev Tatjana, *La fine di uno Stato e di una lingua: linguisti e scrittori di fronte alla dissoluzione della Jugoslavia*
- Leto Maria Rita, *Dal serbo-croato al croato: l'eterno girotondo*
- Bajašević Eva, *Troppo tardi. Il potere dei mass media nella ex Jugoslavia*
- Borjan Etami, *Nuove tendenze nel cinema postbellico dell'ex Jugoslavia*
- Fshazi Falma, *Il potere delle battute: trasformazione sociale, cultura popolare e media nell'Albania post-socialista*
- Abram Marco, *Capitale jugoslava, capitale serba. I musei storici di Belgrado 1990-2010*
- Genesin Monica, *Albania ieri e oggi. Riforme del sistema scolastico ed educazione linguistica*
- Lofranco Zaira Tiziana, *L'implosione delle identità etniche in Bosnia-Erzegovina: il sistema scolastico e la sua riforma*
- Bougarel Xavier, *Nuovi orizzonti, nuove sfide: i musulmani nello spazio jugoslavo dopo il comunismo*
- Morozzo della Rocca Roberto, *Le religioni e la dissoluzione della Jugoslavia*
- Bernard Sara, *Emigrazione, reti e coscienza di appartenenza: il caso dell'emigrazione serba prima e dopo la dissoluzione della Jugoslavia*
- Cela Eralba, *L'emigrazione albanese in Italia*
- Guida Francesco, *Aspettando ancora l'Europa*

Dalle Riviste

“Diritto pubblico comparato ed europeo”, volume XVII, numero 1/2015, il Mulino, Bologna:

- Groppi Tania, *La costituzione tunisina del 2014 nel quadro del “costituzionalismo globale”, pp.189-220*

“il Mulino”, anno LXIV, n. 478 (2/2015), il Mulino, Bologna:

- Livi Bacci Massimo, *Le popolazioni islamiche in Europa, pp. 303-310*

“il Mulino”, anno LXIV, n. 479 (3/2015), il Mulino, Bologna:

- Marotta Giuseppe, *L'uscita dall'euro: uno strumento adatto a quale obiettivo? pp. 522-530*
- Pagano Marco, *La crisi greca tra promesse elettorali e realtà economica, pp. 531-538*

“Quaderni laici”, *Democrazia, libertà religiosa, diritti umani: radici laiche o religiose?* anno 2012, n. 6, Claudiana, Torino:

- Pellicani Luciano, *L'Europa laica e i suoi nemici, pp. 101-110*

“Quaderni laici”, *L'islam in Occidente*, anno 2012, n. 8, Claudiana, Torino:

- Zagrebelsky Vladimiro, *Aspetti dell'islam in Europa nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, pp. 131-135*

IL PENSIERO FEDERALISTA è un bollettino interno, a periodicità variabile, dell'Istituto Siciliano di Studi Europei e Federalisti “Mario Albertini”, struttura operativa della Casa d'Europa “Altiero Spinelli”, che viene inviato gratuitamente ai membri dell'Istituto e agli appartenenti alle Organizzazioni del Movimento Europeo in Sicilia che ne facciano richiesta. Presidente dell'Istituto è Rodolfo Gargano, direttore Elio Scaglione (elio.scaglione@hotmail.it), segretario amministrativo Andrea Ilardi (cell. 328-3628179). Sono Membri onorari: Giusi Furnari Luvarà (Messina), Eugenio Guccione (Palermo), Francesco Gui (Roma), Sergio Pistone (Torino), Dario Velo (Pavia) - Anno XIV n. 1, Gennaio 2015 – Direzione, Redazione, Amministrazione: via Emilia n. 2 C. Santa, 91016 Erice (Trapani) – Website: www.fedeuropa.org — E-mail: istitutoalbertini@fedeuropa.org — Tel. 0923.551745/891270 — Fax 0923.558340/23900—