

22 GIUGNO 2018

Federalismo e transizione:
un'introduzione

di Anna Mastromarino
Professore associato di Diritto pubblico comparato
Università di Torino



Federalismo e transizione: un'introduzione*

di Anna Mastromarino

Professore associato di Diritto pubblico comparato
Università di Torino

Federalismo e transizione sono i concetti a partire dai quali si costruisce la riflessione dei contributi raccolti in questo numero speciale, dopo essere stati presentati al Convegno “Il federalismo in tempi di transizione”, organizzato dal Centro Studi sul Federalismo a Torino, il 16 e 17 ottobre 2017.

Si tratta, si badi bene, di due termini entrati da tempo a far parte del linguaggio comune e che, pertanto, non appartengono solo al lessico giuridico, avendo ampliato (e per questo generalizzato) il loro spettro semantico. Anche per questo, un po' provocatoriamente, sono stati assunti in una versione per così dire neutra, priva di aggettivazioni e, dunque, inevitabilmente ambigua e poliseno.

D'altra parte, non è un caso che, in questa sede, questi concetti vengano presi in esame congiuntamente, tentando di esplicitare delle connessioni che in realtà stanno già nelle cose.

È facile, per esempio, verificare come da diverso tempo è al federalismo nella sua versione disaggregativa che si guarda per affrontare le tensioni che caratterizzano i rapporti tra gruppi etnico-nazionali in costante conflitto, al punto da mettere seriamente in crisi l'integrità territoriale del paese dopo aver logorato quella del tessuto sociale; il che significa che, conseguentemente, è alle dinamiche federali che spesso ci si affida per gestire le fasi di transizioni da una situazione di scontro a una condizione di stabilizzazione dei legami sociali. Ed è così che la riflessione sulle interrelazioni diventa riflessione che tocca profondamente l'essenza stessa dei concetti, quando ci si arriva a chiedere, avviandoci su questa strada, se il federalismo come strumento di risoluzione dei conflitti non finisca per trasformarne la sua stessa natura passando da organizzazione dello Stato volta al governo del territorio a sistema di governo delle differenze. Il che presuppone evidentemente la necessità di ampliare la riflessione prendendo in considerazione anche il contesto politico, oltre che la struttura dell'ordinamento statale, in cui le transizioni evolvono e i conflitti trovano accomodamento: capita, infatti, e non di rado, che vi siano fratture sociali che restano irrisolte nonostante la definizione (anche in ambito internazionale) di piani di riorganizzazione del territorio e del potere, per il solo fatto che tale riorganizzazione è rigettata dal sistema politico stesso: ciò a riprova del fatto che giunge un momento in cui di fronte al conflitto la legalità, anche quella di rango costituzionale,

* Introduzione alla raccolta di contributi presentati in occasione del Convegno “*Il federalismo in tempi di transizione*”, tenutosi a Torino il 16-17 ottobre 2017.

deve riconoscere che non può tutto e deve essere restituito spazio al discorso politico, il quale soprattutto nelle frasi di transizione da una Costituzione a un'altra o anche solo da un assetto all'altro diviene essenziale, essendo in ultima istanza nel dialogo che si esprime la politica del riconoscimento, punto di partenza per ogni tentativo di gestione del conflitto.

Ciò è ben dimostrato dalle vicende che stanno interessando l'ordinamento spagnolo, profondamente in crisi a causa delle rivendicazioni secessioniste della Catalogna. Il costante richiamo agli strumenti della legalità costituzionale se utili ad arginare di volta in volta il precipitare degli eventi, si è del resto mostrato insufficiente ad allentare le tensioni tra Madrid e Barcellona; l'assenza di un dialogo in grado di ristabilire coesione tra la comunità catalana e quella spagnola ha finito con il minare profondamente le basi su cui si fonda il patto costituzionale spagnolo, mostrando come forse per quel che concerne gli aspetti del decentramento territoriale e politico l'assetto costituzionale spagnolo non si è mai consolidato del tutto. Il carattere ambiguo della Costituzione spagnola del 1978, nella volontà di soddisfare, al contempo, un desiderio di autonomia delle comunità storiche e un bisogno di democrazia sentito da tutto il Paese, lasciando aperte alcune questioni come quella relativa alla definizioni delle Comunità autonome, della loro competenza e della loro posizione costituzionale, per fare solo qualche esempio, ha finito, invero, con l'alimentare aspettative e delusioni generate da un sistema caratterizzato da uno stato devolutivo perenne.

È mancato negli anni l'impegno a rimettere mano al patto costituzionale definendo quei caratteri differenzianti e restituendo protagonismo politico a quelle comunità che non hanno mai smesso di rivendicare il loro diritto ad essere riconosciute come entità dotate di una propria identità nazionale.

È innegabile che in Spagna il conflitto catalano ha comportato la messa in discussione dell'impianto costituzionale aprendo di fatto un nuovo stato di transizione dal momento che, pur senza sapere ancora come, quel che risulta chiaro è che nei prossimi anni l'ordinamento spagnolo dovrà necessariamente sostenere un cambiamento che anche se non dovesse condurre alla revisione della Costituzione del 1978, comunque interesserà la formula politica istituzionalizzata del Paese nel suo complesso, confermando la complessità dei processi di transizione che possono manifestarsi al di là dei casi di cambio di regime o di promulgazione di una nuova Costituzione.

Effettivamente, bisogna sottolineare che è nella forma della *transizione* che negli ultimi vent'anni il diritto e in particolare il diritto costituzionale si sono interessati al concetto di "trasformazione" assumendolo come oggetto di studio a se stante. Prima l'attenzione della dottrina si era concentrata più che altro sul momento costituente e sugli aspetti connessi all'idea di potere costituito. L'anno zero degli studi in tema di transizione è rappresentato dal 1989 con la caduta del muro di Berlino. Si arriva persino a coniare il neologismo *Transitology* per indicare quella branca del diritto dedicata a studiare i processi di transizione

costituzionale che si succedono in quegli anni in Europa (ma non solo, si pensi alla fine delle grandi dittature del sud America implose intorno alla metà degli anni Ottanta). Vi è senza dubbio più di una ragione all'assenza di studi sistematici sul tema della transizione nel passato. Sicuramente fra queste la banale convinzione che la trasformazione è insita nel concetto stesso di diritto costituzionale e come tale non necessita di uno studio particolare. È relativamente recente dunque l'attitudine della dottrina a guardare alle transizioni non solo come a processi di formazione di un nuovo ordine costituzionale attraverso revisioni parziali o totali della Costituzione, ma anche come a momenti di modificazione del sistema a Costituzione invariata, dal momento che, a dirla con de Vergottini, carattere indefettibile dei processi di transizione è l'affermazione di una concezione del diritto e dello Stato inconciliabile con quella anteriore, che presuppone l'introduzione di un diverso fondamento della validità dell'ordinamento positivo. In questo senso non sarebbe più possibile guardare alla transizione come a un intervallo fra un regime politico e l'altro, riducendola a un momento di sospensione: essa si presenta piuttosto come un periodo ambiguo e intermedio in cui l'ordinamento ha abbandonato alcuni caratteri determinanti del precedente assetto istituzionale senza aver acquisito ancora tutti quelli del nuovo regime, ma non per questo meno degno di interesse da parte del giurista: al di là della sua natura incerta, indefinita, transeunte, la transizione non è un tempo morto del diritto, piuttosto uno tra i più vivi e capaci, grazie alla sua duttilità, di far fronte ai conflitti espressi e latenti del sistema.

Non a caso, il lavoro si apre con l'analisi di alcune esperienze che appartengono alla realtà del continente sud americano, dove gli anni seguiti alla caduta delle dittature del secondo Novecento hanno dato spazio all'emergere di un "*nuevo constitucionalismo*", in cui la tradizione liberal occidentale si incontra con la cosmovisione giuridica precolombina, dando vita ad un esperimento che, seppur minato dalle difficoltà politiche, sociali ed economiche dei paesi sudamericani, si dimostra feconda per la ricerca e la riflessione giuridica.

Vanno facendosi più evidenti le ragioni fertili di un'analisi congiunta di questi termini, federalismo e transizione, presi nella loro accezione più ampia. In particolare, per quel che riguarda i processi di transizione sono le interconnessioni con gli stati di conflitto che possono aiutare a riflettere sui caratteri di quegli assetti federali che negli ultimi decenni si vanno definendo in corrispondenza di profondi *cleavages* che hanno dato origine a violente tensioni interne.

È la riflessione sui modelli di federalismo disaggregativo e la loro vocazione alla ricomposizione del conflitto tra parti del medesimo corpo sociale che può aiutarci a riflettere, per esempio, sui caratteri che ancora possono dare senso ad una catalogazione volta a distinguere il tipo di Stato federale da quello regionale, riconoscendo nel primo un coinvolgimento delle entità substatali nella definizione del patto

costituzionale, che si manifesta in sede costituente, così come nei procedimenti di riforma costituzionale, del tutto estranea al progetto regionale e che costituisce quel *quid pluris* che permette alle formule federali di essere preferite come possibile soluzione da opporre alla deriva secessionista.

La partecipazione delle diverse comunità che compongono il corpo sociale alla definizione del testo costituzionale ne rafforza la sua natura “pattizia”, mettendo in luce la sua vocazione di documento assunto a garanzia di una convivenza fondata su regole comuni perché comuni i valori che le ispirano. In questa prospettiva cittadino è colui che rispettando quelle regole dichiara di credere in quei valori costituzionali, non tanto colui che si limita a condividere un medesimo *habitus* culturale.

Si tratta, evidentemente, di riflessioni che non possono essere qui compiutamente svolte, ma che non di meno possono costituire un invito a ragionare sulla possibilità di rivisitare il concetto di cittadinanza alla luce delle sfide che lo Stato composto (sia in senso territoriale che dal punto di vista comunitario) pone, abbandonando la prospettiva dello Stato-nazione in cui pure l’istituto si è andato plasmando.

Se lo Stato come nuova proposta per l’organizzazione politica degli uomini per potersi affermare ebbe bisogno di un corpo unitario, individuato nella nazione, su cui fondarsi; e se la nazione per poter garantire coesione doveva richiamarsi a fattori dal forte impatto aggregante come la lingua, la religione, solo per limitarsi a due esempi, da diffondere anche per mezzo di un sistema fortemente accentrato, è facile intuire come lo *status* di cittadino non poteva che andarsi forgiando attorno ad un’idea “culturalmente” orientata. Non di meno, residua uno spazio per interrogarsi sull’attualità di una simile idea culturale di cittadinanza, revocandone in dubbio, per esempio, la presunta necessaria omogeneità come presupposto dell’unità.

La democrazia costituzionale, che ha assunto il pluralismo quale valore fondante, punta ad una unità che si costruisce *a partire* dalle differenze e non *nonostante* le differenze o ancor peggio *a prescindere* dalle differenze. Non *sopporta* le differenze, le *supporta* perché le riconosce quale parte costitutiva del proprio DNA.

Quanto andiamo dicendo permette di soffermarci, tra l’altro, su un quarto concetto, quello di asimmetria, tutt’altro che nuovo, ma implicitamente connesso alle questioni che son state qui introdotte.

I modelli di decentramento territoriale che sono immaginati per far fronte a conflitti che dividono profondamente il corpo sociale sollevano, infatti, nuove riflessioni sulla differenziazione, intesa non solo come inevitabile conseguenza che deriva dall’uso che delle proprie competenze fanno i singoli, addivenendo a soluzioni diverse, ma tutte rese possibili in virtù degli spazi di autonomia concessa.

In presenza di corpi sociali compositi, in cui le diverse identità rivendicano uno spazio a livello pubblico, differenziare significa innanzitutto riconoscere l’esistenza della differenza. Ed è in questo atto di riconoscimento che si avviano dinamiche di avvicinamento. A patto che si tratti di una differenziazione



costituzionalmente definita e che a questa definizione abbiano partecipato tutte le parti interessate. Il protagonismo concesso all'identità dei diversi gruppi costitutivi il corpo sociale consente di bypassare la dinamica maggioranza/minoranza, anzi permette di superare il concetto stesso di minoranza che ha senso solo in termini contrappositivi rispetto ad una maggioranza che detta il profilo culturale di un Paese.

Fuori da un contesto di cittadinanza culturalmente orientata, la partecipazione alla definizione del patto costituzionale comporta lo sviluppo di un senso di fiducia rispetto alle istituzioni statali e dunque di legami di lealtà che determinano il consolidamento di un'identità collettiva, al di là delle differenze.

Non vi è chi non veda che il credito riconosciuto alle istituzioni cresce se quelle istituzioni sono in grado di riflettere l'identità composta del corpo sociale restituendo un'immagine complessa che non appiattisce le differenze ma le integra dentro un progetto di collettività plurale.

L'ordinamento capace di mettere in luce le differenze non lo fa per enfatizzare le distanze. Al contrario. Sapendo che si tratta di differenziazioni *de facto* che preesistono all'ordinamento stesso, le plasma in asimmetrie al fine di renderle assorbibili dal sistema, gestibili dal corpo sociali, accettabili e comprensibili ai singoli.

In questo contesto se pure può accadere che vadano aumentando le occasioni di contenzioso, è possibile ipotizzare che i presupposti di lealtà costituzionale (in molti paesi federali già assunti a parametro costituzionale nella forma della lealtà federale) trasformino i momenti di scontro in momenti di negoziazione gestiti dagli organi della giustizia costituzionale e dunque di attuazione del patto stesso.

La differenziazione diviene presupposto di affidamento nei confronti dello Stato e non, come sostenuto altrove, spazio di disuguaglianza, in particolare se interviene nel rispetto della tutela dei diritti umani e secondo parametri costituzionalmente concordati: le singole comunità acquistano protagonismo costituzionale, ma assumono anche responsabilità rispetto al patto costituzionale, intaccando quella narrazione collettiva di discriminazione di cui spesso si alimentano le rivendicazioni dei gruppi.

Bisognerebbe, dunque, tornare a riflettere su concetti quali quelli di fiducia e affidamento, che pur non appartenendo al lessico familiare dei giuristi, molto avrebbero da dire per spiegare le radici profonde di alcuni conflitti, che si fondano su memorie di oppressione, di incomprendimento, di atavica ostilità.

L'accettazione del diverso come elemento strutturale dell'ordinamento, che può manifestarsi compiutamente in certi modelli federali, e come chiave di volta delle relazioni costituzionali deve infatti spesso fare i conti con patrimoni memoriali che rinnovano quotidianamente il conflitto, alimentano la diffidenza. In questo caso, costruire identità comuni fondate sulla lealtà reciproca che si fonda sulla condivisione di valori costituzionali comuni significa innanzitutto lavorare per minare quella diffidenza: in questo senso, se il diritto da solo può non bastare, non di meno può garantire un supporto, favorendo momenti di coesione, alla ricerca di simboli comuni in cui riconoscersi.



Federalismo e transizione dunque, a sottolineare come solo formule duttili come quelle federali possano ormai rappresentare il sistema adatto a contenere e gestire gli inevitabili conflitti che il pluralismo porta con sé, accettando la transizione non come un evento eccezionale, bensì come quello spazio che prepara l'oggi al domani in un tempo in cui i cambiamenti si susseguono sempre con maggiore rapidità rendendo sempre più sottile il tempo che separa quell'oggi dal domani.