

PLURINAZIONALISMO E DEMOCRAZIA

di Juan J. Linz

Introduzione

Pochi Stati sono Stati nazionali, e gran parte delle nazioni non sono destinate a raggiungere la condizione di Stato sovrano. Una trasformazione delle società plurinazionali in Stati nazionali «monocromatici» come quelli esistenti in passato è impossibile nel contesto di istituzioni liberaldemocratiche. La maggioranza delle cosiddette «nuove nazioni» sono in realtà Stati multinazionali o quantomeno multiculturali. Non solo i cittadini risiedono geograficamente in ambiti frammisti; le loro famiglie hanno un *background* eterogeneo e, dato non meno e forse più importante, hanno identità duali. Le istituzioni e i processi democratici devono riconoscere queste situazioni di fatto, questo tipo di pluralismo. In che misura, in uno Stato democratico, il pluralismo deve essere basato sulla rappresentanza e sui diritti di gruppo oppure sui diritti individuali? In che misura particolari soluzioni istituzionali rischiano di condurre ad un conflitto tra questi due principii ed approcci nel contesto della politica democratica? In che modo sarà protetta la libertà degli individui di scegliere la propria identità senza vedersi imporre identità inclusive? Questi sono problemi teorici e pratici sia per le democrazie contemporanee, sia per i paesi avviati verso la democrazia. Come potranno, gli Stati democratici multinazionali, guadagnarsi una legittimità sufficiente a rendere i processi decisionali democratici possibili e compatibili con il pluralismo nazionale e culturale? In particolare, come si potrà, in società di questo genere, rendere compatibile il federalismo con i

Questo saggio riproduce il testo della relazione presentata al XV Congresso dell'IPSA, Berlino, 21-25 agosto 1994.

RIVISTA ITALIANA DI SCIENZA POLITICA / a. XXV, n. 1, aprile 1995

diritti delle minoranze all'interno di unità territoriali, se in queste unità esistono maggioranze «nazionali»? Se non diamo soluzione a questi interrogativi, rischiamo di riprodurre in scala ridotta i problemi creati dai fondatori degli Stati nazionali in società multinazionali. Quali forme può assumere il pluralismo nazionale e culturale nelle società democratiche, e qual è il ruolo che le istituzioni e i processi democratici possono svolgere per rendere compatibili il pluralismo e la libertà individuale? Questi sono alcuni dei quesiti che dobbiamo sollevare e a cui dobbiamo dare risposta.

Sartori sottolinea giustamente che una società pluralistica si differenzia da una società plurale per il fatto di essere basata sulla convinzione che la diversità è un valore, non solo un dato di fatto con cui occorre convivere. Ciò significa che la maggioranza considera la cultura, la lingua, il senso d'identità, l'orgoglio nazionale per i simboli caratteristici come qualcosa di valido non soltanto per la minoranza ma per l'intera comunità, per la società, per lo Stato. Reciprocamente, la minoranza dovrebbe considerare come valori quegli stessi aspetti della maggioranza. Nel caso di popolazioni miste viventi in uno stesso territorio, questo principio dovrebbe estendersi alla minoranza all'interno di una maggioranza locale.

La costituzione spagnola del 1978 (che può essere considerata quasi-federale o federale a seconda della definizione che si dà di federalismo) risponde all'istanza sartoriana di riconoscimento del pluralismo come dato positivo quando proclama, nel preambolo, che «proteggerà tutti gli spagnoli e i popoli di Spagna nell'esercizio dei diritti umani, delle loro culture e tradizioni e delle loro lingue ed istituzioni» e, all'articolo 3.3, che «la ricchezza delle diverse varietà linguistiche della Spagna è una eredità culturale che sarà oggetto di speciale rispetto e protezione».

La società pluralistica è perciò in contrasto con la rigida segmentazione, la ghettizzazione, l'emarginazione che sono compatibili con una società plurale.

Tuttavia le cose non sono così semplici, poiché l'ordine pubblico, le costituzioni, la legge, l'amministrazione potrebbero considerare due culture, due lingue, ecc. egualmente valide e degne di protezione e sostegno, ma gli individui potrebbero non sentirsi eguali e, se lasciati liberi di scegliere, optare per la cultura, la lingua o l'identità che appare loro più valida o addirittura superiore. Il problema allora è che si dovrebbe impedire

loro di compiere scelte siffatte. È un dato di fatto che scelte di questo genere potrebbero favorire l'una o l'altra comunità, accrescere o diminuire il numero di coloro che vi si identificano: gli individui potrebbero scegliere di essere assimilati all'uno o all'altro gruppo, oppure rifiutare di essere considerati parte di un gruppo al quale «oggettivamente» dovrebbero appartenere. La competizione fra lingue, culture, ecc. è un aspetto inevitabile della vita sociale, e come nel mercato alcune potrebbero, ad un certo punto, apparire migliori. Questa è la fonte del timore di gruppi che, se la libertà di scelta fosse possibile, potrebbero trovarsi svantaggiati: ci sono lingue che certamente aprono più porte nel mondo, offrono un patrimonio culturale più ampio, più libri da leggere, una maggiore disponibilità di conoscenze scientifiche, e via dicendo. Se il vantaggio competitivo – non basato su norme coercitive – non è compensato, c'è da temere che la cultura minoritaria sarà svantaggiata. Da ciò nasce la richiesta di non trattare tutte le lingue o le culture in eguale maniera, ma di introdurre viceversa incentivi – che agiscono in modo discriminatorio – per farne scegliere una che altrimenti l'individuo non sceglierebbe. Ciò significa che i giudizi sul valore e sulla desiderabilità di alcune scelte vengono introdotti non dagli individui ma da agenti esterni ai quali gli individui dovranno rispondere. L'eguaglianza in una società pluralistica viene quindi messa in discussione.

I quesiti a cui occorre dare risposta diventano perciò i seguenti: quanta eguaglianza e quanta ineguaglianza? In quali sfere di vita sociale, in quali contesti territoriali? E con essi affiorano molte soluzioni diverse, che non soddisferanno mai tutti gli individui e non consentiranno a ciascun singolo individuo di fare le proprie scelte.

Se accettiamo l'affermazione di Sartori secondo cui «il consenso sulle procedure, e in primo luogo il consenso sul principio e sulle regole della risoluzione dei conflitti, è una condizione *necessaria*; anzi, il prerequisito della democrazia», alcune delle difficoltà sorgono dal fatto che nelle società multinazionali la regola procedurale più ovvia, quella della «applicazione temporanea del principio di maggioranza», non è adeguata alla soluzione dei conflitti. Non abbiamo a che fare con minoranze «temporanee», ma in larga misura «permanenti». Per cui altre regole procedurali devono limitare costantemente la rigida applicazione della regola di maggioranza. Ciò spiega la centralità della costituzione e del consenso costituzionale negli Stati mul-

tinazionali e la necessità di una Corte Costituzionale indipendente e rispettata.

Con la tolleranza religiosa, la deistituzionalizzazione della religione e l'amichevole separazione fra Chiesa e Stato, è stato compiuto un riconoscimento dell'«eguale» valore delle religioni (perlomeno delle religioni cristiane), e con maggiore difficoltà dell'eguale valore dell'irreligione. L'individuo è oggi libero di scegliere – persino gli annunci pubblicitari a favore delle religioni, negli USA, recitano: «pregate nel luogo di vostra scelta» – la sua chiesa, setta o religione, oppure l'indifferenza religiosa o l'irreligione, in un «libero mercato» che in realtà favorisce l'una o l'altra espressione religiosa. Lo Stato è scoraggiato dal creare condizioni che impediscano la concorrenza religiosa. Certamente, sino al Concilio Vaticano II, la Chiesa Cattolica non ha accettato questa concezione di pluralismo religioso e libertà religiosa.

Gli Stati nazionali e la democratizzazione al di là delle logiche conflittuali?

In quali condizioni empiriche «Stati nazionali» e «democrazia» obbediscono a logiche complementari? In quali condizioni obbediscono invece a logiche competitive? E se obbediscono a logiche competitive, quali tipi di prassi e di istituzioni consentiranno il consolidamento democratico, o, almeno, lo renderanno probabile?¹

Molti pensatori ed attivisti politici sostengono che gli Stati intesi weberianamente, gli Stati nazionali, e la democrazia fanno parte in comune dell'autentica grammatica dei moderni ordinamenti civili². E in un mondo nel quale la Francia, la Germania, il Portogallo, la Grecia, il Giappone e la Svezia sono tutti Stati in senso weberiano, Stati nazionali e democrazie, un assunto di questo genere può sembrare giustificato. In molti paesi che non sono ancora democrazie consolidate, però, una politica nazional-

¹ Il rapporto esistente fra i problemi di statualità, di *state-building* e di *nation-building* e la democrazia viene trattato estesamente in Linz e Stepan (in corso di stampa) con particolare riferimento all'Unione Sovietica e agli Stati baltici.

² I concetti di Stato e nazione, e gli sviluppi storici che hanno portato allo Stato moderno, all'emergere della nazione e all'idea di «Stato nazionale» sono discussi in Linz (1993).

statuale spesso obbedisce ad una logica diversa da quella di una politica democratica. Con l'espressione «politica nazional-statale» intendiamo una politica in cui i governanti dello Stato perseguono quelle che Rogers Brubaker chiama «politiche statali di nazionalizzazione» (*nationalizing state policies*), mirate ad accrescere l'omogeneità culturale. Consapevolmente o inconsapevolmente, i governanti inviano un messaggio secondo cui lo Stato dovrebbe essere «della nazione» e «per la nazione». Nelle costituzioni che scrivono e nelle politiche che adottano, perciò, la lingua della nazione dominante diventa l'unica lingua ufficiale e talvolta l'unica accettabile per gli affari di Stato e per la scuola pubblica (possibilmente anche per quella privata), la religione della nazione viene privilegiata (anche se non se ne fa necessariamente la religione ufficiale) e anche i simboli culturali della nazione dominante vengono privilegiati in tutti i simboli statali (come la bandiera, l'inno nazionale e persino l'idoneità ad alcuni tipi di servizio militare) e in tutti gli strumenti di socializzazione controllati dallo Stato, come la radio, la televisione e i libri di testo. Viceversa, le politiche democratiche nel processo di costruzione dello Stato sono quelle che danno risalto ad un ampio ed inclusivo concetto di cittadinanza e nelle quali a tutti i cittadini vengono accordati eguali diritti individuali.

In quali condizioni empiriche le logiche delle politiche statali orientate al *nation-building* e le logiche delle politiche statali orientate all'edificazione della democrazia sono compatibili? I conflitti tra queste differenti *policies* sono ridotti quando sul piano empirico quasi tutti i residenti in uno Stato si identificano in un'idea soggettiva della nazione e quella nazione è virtualmente contigua allo Stato. Queste condizioni si riscontrano soltanto se non esistono significativi gruppi di popolazione irredenta al di fuori delle frontiere dello Stato e se nello Stato c'è una sola nazione esistente (o consapevole) e una debole diversità culturale. In queste circostanze – e di fatto, potremmo sostenere, *solo* in queste circostanze – i capi di governo possono contemporaneamente perseguire politiche democratizzanti e nazional-statali. Questa congruenza fra la «polis» e il «demos» facilita la creazione di uno Stato nazionale democratico, ed elimina inoltre di fatto tutti i problemi di «statualità»; per cui queste dovrebbero essere considerate le condizioni agevolanti del consolidamento democratico. Non vi è ragione di essere contrari a Stati nazionali omogenei. Se esistono, essi facilitano notevolmente la democrazia. Tuttavia, nelle contingenze moder-

ne, pochissimi Stati non-democratici intraprenderanno una possibile transizione democratica partendo da un grado molto elevato di omogeneità nazional-statuale. Questo dato, sgradevole per i sostenitori dello Stato nazionale, non viene sufficientemente riconosciuto e/o preso in seria considerazione e tende ad esacerbare i problemi di «statualità».

Assai spesso, le aspirazioni normative «nazional-statali» che i leader politici coltivano per la loro *polis* sono incongrue rispetto alle realtà empiriche dei *demos* del loro Stato. Esistono molti tipi di incongruenza *polis/demos*, e tutti quanti creano problemi al consolidamento democratico se non li si considera con la dovuta attenzione. Ci sono di fatto molti Stati (non solo governi) la cui legittimità è posta in discussione. Una delle ragioni principali per cui la legittimità di uno Stato viene messa in dubbio consiste nell'esistenza di gruppi nazionali che reclamano il diritto all'autodeterminazione e di gruppi dominanti o (per usare l'espressione sovietica) «di nazionalità titolari» i quali negano il carattere multinazionale *de facto* dello Stato, respingono ogni compromesso con gli altri gruppi e li escludono dal pieno godimento della cittadinanza. Un altro motivo per mettere in discussione lo Stato emerge quando i cittadini di uno Stato vogliono, in larga maggioranza, unirsi ad un altro Stato, in genere perché – come gli austriaci nel 1919 o i tedeschi dell'Est nel 1989 – si considerano parte di quello Stato, che incarna lo Stato nazionale.

Un'ulteriore complicazione per la democrazia, e in taluni casi anche per la pace interstatale, sorge quando un'ampia minoranza di un paese è, o può essere, considerata da uno Stato vicino come una popolazione irredenta. Il potenziale di inasprimento di questo conflitto latente si accresce se i governanti della nazione titolare cercano di perseguire un'aggressiva politica di *nation-building* che aliena le minoranze, le quali si rivolgono allora al paese vicino per ottenerne il sostegno. Una simile politica può invece attizzare nel paese vicino un nazionalismo estremistico che, in un circolo vizioso, potrebbe delegittimare il governo accusandolo di non difendere gli interessi dei «connazionali» o di non perseguire una politica irredentista militante. Comunque inizi questo processo, quando la politica irredentista diventa dominante, essa rappresenta un serio fattore di tensione per la democrazia, sia nella «patria» esterna della minoranza, sia nel vicino Stato che sta attraversando una fase di costruzione dell'identità nazionale.

La scarsa attenzione per la questione della legittimità dello Stato palesata dalla letteratura sulla transizione alla democrazia e sul consolidamento è inopportuna, poiché questa variabile, anche se non sempre di grande importanza per gli ordinamenti politici non-democratici, è di importanza teoretica e politica fondamentale per la democrazia. Sul piano logico, infatti, gli accordi sul carattere dello Stato *vengono prima della creazione di istituzioni democratiche*. La formulazione classica della questione è quella di Robert Dahl: «Non possiamo risolvere i problemi dell'ambito di pertinenza delle unità democratiche rimanendo all'interno della teoria democratica. Come il principio di maggioranza, il processo democratico presuppone un'unità. *I criteri del processo democratico presuppongono la legittimità dell'unità in sé*. Se l'unità non è (considerata) appropriata o legittima – cioè se il suo ambito di pertinenza non è giustificabile –, essa non può essere legittimata semplicemente dalle procedure democratiche»³.

Noi crediamo che l'importante osservazione di Dahl stia a significare non che i problemi attinenti la statualità sono sempre irresolubili, bensì che spesso sono necessari negoziati complessi, patti e possibilmente riallineamenti territoriali e accordi consociativi prima che la formula di maggioranza venga riconosciuta legittimamente vincolante. Ma, come Dahl sostiene, la semplice insistenza sulla formula di maggioranza in sé e per sé non produrrà alcun effetto sino a quando non sarà stata stabilita l'appropriatezza dell'unità politica di riferimento.

Gli accordi sull'ambito territoriale di pertinenza dello Stato non sono necessariamente prioritari per un sistema non-democratico. Un sistema non-democratico può essere in grado di imporre l'acquiescenza ad ampi gruppi di cittadini per un lungo periodo di tempo senza minacciare la coerenza dello Stato. In un sistema non-democratico, il fatto che l'autorità centrale non sia derivata e mantenuta dalla libera competizione elettorale significa che in politica ordinariamente non si fa appello alle aspirazioni separatiste o irredentiste, se esistono, e che esse possono essere soffocate.

In netta opposizione a questa concezione, la definizione autentica di democrazia comporta l'accordo dei cittadini viventi

³ Cfr. Dahl (1989, 207), in corsivo nel testo. Dopo una visita in Unione Sovietica, Dahl ha ampliato la riflessione su questo tema in Dahl (1991).

in un determinato territorio sulle procedure per creare un governo che possa legittimamente reclamare la loro obbedienza. Perciò, se un consistente gruppo di cittadini non ritiene legittimi i richiami all'obbedienza, in quanto essi non vogliono far parte dell'unità politica, per quanto democraticamente essa sia costituita, ciò rappresenta un serio problema per la transizione alla democrazia e problemi ancor più seri per il consolidamento democratico.

Anche gli accordi sulla cittadinanza all'interno dello Stato non sono necessariamente essenziali in un sistema non-democratico. Una maggioranza nazionale – linguistica, religiosa, etnica o culturale – spesso impone il suo dominio o la sua concezione dello Stato alle minoranze. Il governo, «pretendendo di rappresentare il popolo», non può essere messo in discussione attraverso canali potenzialmente autorevoli e istituzionalmente vincolanti (come i tribunali ed aperte e libere elezioni) perché in una non-democrazia istanze d'appello siffatte non esistono. Anche i problemi di «esclusione» delle minoranze dal diritto di voto o dal pieno godimento dei diritti di cittadinanza sono politicamente meno rilevanti in un contesto non-democratico, dal momento che *tutti* sono normalmente esclusi da tali diritti.

In una transizione democratica non possono tuttavia essere evitate due questioni potenzialmente esplosive. Chi è cittadino nello Stato? E come vengono definite le norme di cittadinanza? Una democrazia richiede una definizione del *demos*. Già la traduzione di *demos* con «popolo» pone un interrogativo. Chi è il popolo? Il termine tedesco utilizzato per esprimere il concetto di popolo, *Volk*, rende evidente che la definizione del *demos* presenta dei problemi. Sarebbe più facile se potessimo dire che il *demos* corrisponde ai cittadini – con la loro connotazione individualistica – piuttosto che al popolo collettivistico, il *Volk*, o alla nazione. Ma questa è solamente una soluzione parziale, dato che allora dobbiamo chiederci: chi definisce la cittadinanza, e in base a quali criteri?

Tradizionalmente, sono stati usati soprattutto due principi: *jus sanguinis* (cittadinanza per discendenza) o *jus soli* (cittadinanza per la specifica virtù di essere nati nel paese). Vi è anche un terzo principio, che comprende gli atti doppiamente volontaristici di richiedere, e vedersi garantita, la cittadinanza. In ognuno di questi tre casi, la cittadinanza si ricollega allo Stato: la discendenza normalmente si riferisce alla discendenza da cittadini dello Stato, a volte perduta nelle generazioni, senza ri-

chiedere requisiti di lingua, religione, razza o identità soggettiva. La relazione con lo Stato è ancora più ovvia nel caso dello *jus soli*: qui la condizione è di essere nati all'interno dei limiti territoriali di uno Stato. La via della richiesta di cittadinanza è ovviamente la più strettamente legata allo Stato, giacché coloro che vogliono essere cittadini devono vedersi garantire la cittadinanza dallo Stato, per legge o per concessione.

Ciò ci riconduce alla nostra affermazione fondamentale: la democrazia è inevitabilmente legata alla dimensione statale. Senza uno Stato non può esistere cittadinanza, senza cittadinanza non vi può essere democrazia. Nelle transizioni latinoamericane e dell'Europa meridionale non esisteva un problema di definizione della cittadinanza all'interno dello Stato. Essa era stata definita dalle leggi sulla cittadinanza (o nazionalità) prima dell'avvento di governi non-democratici, venne mantenuta sotto il regime autoritario (eccezion fatta per alcuni *cassados* che furono privati dei «diritti politici» dalla dittatura brasiliana) e non cambiò sostanzialmente durante il processo di democratizzazione. Persino in Spagna, dove alcuni dei nazionalisti più accesi negavano legittimità allo Stato, la questione del *demos*, di chi fosse da considerarsi cittadino nello Stato spagnolo, non diventò mai un problema. Lo *status* legale di cittadino spagnolo non è mai stato negato ad alcun militante armato o separatista basco o catalano. A differenza di quanto accadeva nell'URSS, nelle carte d'identità dello Stato spagnolo non vi è mai stato uno spazio riservato all'indicazione della nazionalità. Ogni cittadino spagnolo, qualunque fosse la sua lingua, la sua identificazione nazionale o area di nascita, ha avuto ed ha eguali diritti politici e civili in tutte le unità territoriali dello Stato spagnolo.

La situazione di partenza in alcuni degli Stati dell'Europa orientale e dell'ex Unione Sovietica era invece radicalmente diversa. La storia della dissoluzione degli imperi austroungarico e sovietico del ventesimo secolo, il flusso e riflusso dell'espansionismo nazionalsocialista e sovietico, le brutali espulsioni e marce forzate di popoli che li hanno accompagnati e la drastica ridefinizione delle frontiere hanno reso la questione dell'identità politica particolarmente difficile. Molti individui, in quella parte del mondo, sono stati cittadini o sudditi di tre o più Stati durante la loro vita, anche senza essersi mai mossi dal luogo di nascita. L'Europa postcomunista è pertanto la regione per eccellenza in cui, per ragioni legate alla storia recente e non sola-

mente per «sentimenti primordiali», esistono disaccordi su chi sia il *demos*, su quale sia la *polis* e, soprattutto, su quali siano le unità a cui propriamente spetta la competenza, intesa nel senso che Robert Dahl conferisce a questo termine, sui processi decisionali e sulla sovranità statale. Vogliamo citare, in proposito, un'altra delle giudiziose riflessioni di Robert A. Dahl:

È particolarmente importante che l'ambito – le persone che sono comprese nell'unità – sia chiaramente delimitato. Questa è senza dubbio una delle ragioni per cui i confini territoriali, benché non strettamente essenziali, siano così spesso usati per specificare il campo di pertinenza di un'unità, specialmente se riflettono fattori storici o geografici ovvii. Viceversa, quanto più indeterminato è l'ambito, tanto più probabile è che l'unità, se stabilita, venga coinvolta in dispute giurisdizionali o addirittura in guerre civili⁴.

La democrazia è caratterizzata non da sudditi ma da cittadini; per cui una transizione alla democrazia spesso pone la questione *polis/demos* al centro della politica. Da tutto quello che è stato detto sin qui, si possono ricavare tre asserzioni.

Primo: quanto più la popolazione del territorio dello Stato è composta di società frammentate sotto il profilo nazionale, linguistico, religioso e/o culturale, tanto più complessa diventa la politica, poiché un accordo sui fondamenti di una democrazia sarà più difficile.

Secondo: mentre questo non significa che la democrazia non possa essere consolidata in Stati multinazionali o multiculturali, significa però che devono essere messe a punto prima norme, prassi ed istituzioni democratiche *ad hoc*.

Terzo: alcuni modi di affrontare i problemi della statualità sono strutturalmente incompatibili con la democrazia.

Probabilmente, la prima cosa richiesta per affrontare seriamente questo argomento è che vengano resi più problematici alcuni assunti troppo semplicistici. Una delle idee più pericolose per la democrazia può essere riassunta nella massima secondo cui «ogni Stato dovrebbe sforzarsi di diventare uno Stato nazionale e ogni nazione dovrebbe diventare uno Stato». In realtà, a nostro avviso è probabilmente impossibile che almeno la metà dei territori del mondo, che attualmente non sono democratici, possano diventare contemporaneamente «Stati nazionali» e «democrazie consolidate», nel senso in cui abbiamo definito questi termini.

⁴ Dahl (1989, 207).

Una delle ragioni di questo scomodo dato di fatto è che molti degli Stati esistenti sono multinazionali, multilinguistici e multiculturali. Renderli «Stati nazionali» con metodi democratici è estremamente difficile. In ambienti strutturalmente incardinati in un contesto multiculturale, le uniche possibilità democratiche di creare uno Stato nazionale omogeneo sono l'assimilazione culturale volontaria, la volontaria emigrazione o la creazione pacifica di nuovi confini territoriali, sostenuti finanziariamente e controllati dalla comunità internazionale, ed accettati dai leaders politici. Ipotesi davvero eroiche (e sia empiricamente che democraticamente futili).

Le altre possibilità di creare uno Stato nazionale omogeneo in ambienti incongrui comportano sottili, o meno sottili, sanzioni nei confronti di coloro che non parlano la lingua, non indossano gli abiti nazionali o non praticano la religione della nazionalità titolare. In contesti moderni, dove tutti i gruppi significativi hanno scrittori ed intellettuali che divulgano culture nazionali, e le norme liberali accettano un certo grado di multiculturalismo, sanzioni di questo genere, seppure non formalmente antidemocratiche, probabilmente non condurrebbero alla creazione di una democrazia. Se la nazione titolare desidera davvero uno Stato nazionale omogeneo dal punto di vista della popolazione, la formula della «pulizia etnica» non è del tutto improbabile.

I nostri dubbi sulla possibilità di edificare Stati nazionali e democrazie in alcuni tipi di *polis* sono basati anche sulle modalità di distribuzione spaziale dell'umanità nel mondo. Una base per costruire nazioni è, in alcune circostanze, la lingua. Ma esistono, come Ernest Gellner ha osservato, qualcosa come 8.000 lingue (senza contare importanti dialetti) nel mondo. Forse le «comunità nazionali» potrebbero fare da fondamento; ma se anche presumessimo che solo una su dieci di queste lingue possa fare da base a un nazionalismo «ragionevolmente efficace», ci sarebbero qualcosa come 800 possibili comunità nazionali. Il più importante intralcio non è però il dato quantitativo, bensì la realtà esistenziale che i gruppi culturali, linguistici e religiosi non sono nitidamente segmentati in 8.000 o 800 nazionalità, ognuna delle quali occupante territori ragionevolmente ben definiti, ma sono profondamente mescolati tra loro e sovrapposti. La metafora appropriata per rendere l'idea della situazione non è quella dei riquadri ben delineati della scacchiera, ma quella delle sfumature e tonalità inestricabilmente mescolate di un tessuto multicolore.

Esaminiamo i modelli spaziali, linguistici ed etnici di alcuni paesi che aspirano a diventare Stati nazionali. Non siamo naturalmente contrari a «divorzi di velluto» realizzati democraticamente. Dobbiamo però notare che per favorire separazioni territoriali di questo genere occorrono frontiere culturali relativamente chiare. La Lettonia vorrebbe essere uno Stato nazionale, ma in nessuna delle sue sette più popolose città il lettone è parlato da una maggioranza di residenti. Nella capitale dell'Estonia, Tallinn, piuttosto lontana dal confine con la Russia, a malapena una metà dei cittadini dell'aspirante Stato nazionale estone parla l'estone. Per questi e molti altri paesi non è possibile una semplice divisione territoriale, o «divorzio di velluto»⁵.

Alcuni analisti si sono rallegrati quando le distinte nazionalità dell'URSS sono diventate 15 repubbliche, tutte basate su «nazionalità titolari», presumendo che ne sarebbero potuti emergere degli Stati nazionali democratici. In realtà, in molti casi (specialmente al di fuori dell'area baltica), i detentori del potere federale del momento puntarono, alle prime elezioni, sul tema del nazionalismo. Una delle formule possibili per ridurre i conflitti tra le nazionalità titolari e gli «immigrati» è quello che David Laitin chiama il «gioco dell'assimilazione competitiva»⁶. Ciò significa che diventa interesse degli immigrati appartenenti alla classe operaia cominciare ad assimilarsi competitivamente per aumentare le opportunità vitali dei loro figli nel nuovo ambiente. Ciò può potenzialmente accadere agli operai spagnoli immigrati in una regione culturalmente ed economicamente in buona salute come la Catalogna; ma è una prospettiva verosimile per i russi dell'Asia centrale? Nel 1989 ad Alma-Ata, capitale del Khazakhstan, i russi costituivano il 59% della popolazione e i khazaki, nazionalità titolare, il 22,5%. Meno dell'1% dei russi parlava la lingua titolare. A Bishkek, capitale del Kirghistan, le percentuali sono pressappoco identiche. Nessuno Stato nazionale volontario, costituito attraverso un gioco di assimilazione competitiva, è plausibile in questo contesto di «coloniali-

⁵ Buchanan (1991); Buchheit (1978).

⁶ Per un'analisi di quello che David Laitin chiama «gioco di assimilazione competitiva degli immigrati» in Catalogna, e per la sua analisi di un possibile «gioco del colonizzatore stanziale» (*colonial settler game*) nelle repubbliche dell'Asia centrale dell'ex Unione Sovietica, cfr. Laitin (1991). È curioso che coloro che sono critici od ostili nei confronti delle politiche nazionaliste di assimilazione degli Stati maggiori non provino rimorsi di fronte alle stesse politiche quando vengono messe in atto dalle «piccole» nuove nazioni liberate.

smo stanziale». In queste condizioni, se anche fosse destinato a crearsi uno Stato nazionale, esso non sarebbe realizzato con metodi democratici. Anche lo sforzo per costituire uno Stato nazionale non farebbe infatti altro che incoraggiare ulteriormente i «colonizzatori stanziali» a far appello al sostegno di leaders nazionalisti estremisti russi, tipo Zhirinovskij.

Vi è un altro elemento di disturbo che smentisce le tesi dei sostenitori degli Stati nazionali in contesti multinazionali. Molte persone, se hanno vissuto in Stati multinazionali, potrebbero, per ragioni di identità (o per mantenere il loro patrimonio di punti di accesso in campo economico), preferire di disporre di identità multiple, e pertanto opporsi alla spinta all'omogeneizzazione etnico-statuale. Persone di questo genere sono in genere i primi obiettivi di coercizione per gli imprenditori degli Stati etnici.

L'ipotesi del federalismo democratico

Come si può dunque realizzare la democrazia in Stati multinazionali?

Sicuramente disponiamo di una solida ipotesi su come non consolidare la democrazia in contesti multinazionali. Quanto maggiore è, in un determinato Stato, la percentuale di persone che vi sono nate, o che non vi sono giunte avendo la sensazione di essere cittadini stranieri, e che si vedono negare dallo Stato la cittadinanza, subendo da questo rifiuto un danno nel campo delle opportunità esistenziali, tanto più improbabile è che in quello Stato la democrazia si consolidi.

Se vogliamo tradurla in termini più positivi, la nostra ipotesi è che, in un contesto multinazionale o multiculturale, le probabilità di consolidare la democrazia sono accresciute da politiche statali che garantiscono una cittadinanza inclusiva ed eguale, e che offrono a tutti i cittadini un «tetto» comune di diritti individuali posti sotto il controllo dello Stato e da esso fatti rispettare.

Stati multinazionali di questo tipo hanno anche, rispetto ad altre forme di collettività, un bisogno maggiore di esplorare una varietà di formule non-maggioritarie e non-plebiscitarie. Ad esempio, se esistono differenze spaziali relativamente forti tra gruppi all'interno dello Stato, può essere esplorato il federalismo. Lo Stato e la società potrebbero anche ammettere un cer-

to numero di istituzioni pubbliche sostenute dalla collettività, come organi di informazione e scuole in diverse lingue, il riconoscimento simbolico della differenza culturale, l'accettazione legale e politica di partiti che rappresentino le diverse comunità, e quell'ordinato complesso di procedure e meccanismi politici che Arend Lijphart ha descritto con l'espressione «democrazia consociativa». L'uso di un sistema elettorale proporzionale, invece di un sistema maggioritario con circoscrizioni uninominali, può agevolare la rappresentanza delle minoranze. In sistemi federali multinazionali non-democratici, una intelaiatura complessiva di federalismo democratico dovrebbe probabilmente venire dopo una tornata di consultazioni elettorali a livello statale, dalle quali scaturirebbe una cornice legittima per deliberazioni ulteriori relative al modo in cui decentralizzare democraticamente l'ordinamento politico. Se le prime elezioni competitive sono regionali, esse tendono a privilegiare i nazionalisti regionali, ed è più facile che ne emergano delle etnocrazie piuttosto che delle democrazie. Comunque, le specifiche modalità di strutturazione della vita politica in ambiti multinazionali devono essere decise contestualmente in ciascun paese. Noi non crediamo che questi meccanismi elimineranno i conflitti negli Stati multinazionali, ma potrebbero moderarli ed aiutare a rendere più saldi sia lo Stato che la democrazia.

Crediamo altresì che sia necessario concedere una certa attenzione concettuale, politica e normativa alla possibilità di costituire quelle che potremmo chiamare «nazioni-Stato». Gli Stati che definiamo «nazioni-Stato» non sono, dal punto di vista culturale, omogenei. Nazioni-Stato sono quegli Stati che, pur essendo multiculturali o addirittura multinazionali, riescono ancora a suscitare nei cittadini una forte identificazione e lealtà; un'identificazione e una lealtà che, secondo i sostenitori degli Stati nazionali omogenei, solo gli Stati-nazione possono generare. Gli Stati Uniti d'America sono multiculturali e sempre più multilingui, la Svizzera è multinazionale, multiculturale e multilingue. Nessuno di questi due paesi è uno «Stato-nazione» in senso stretto, ma noi riteniamo che entrambi possano attualmente essere definiti *state-nations* in contrapposizione a *nation-states*.

Diciamo qualcosa, per concludere, sulle «identità politiche». Molti scritti sul nazionalismo sono incentrati sulle identità «primordiali» e sul bisogno a somma zero delle persone di scegliere fra identità reciprocamente esclusive. La nostra ricerca sulle identità politiche ha tuttavia posto in evidenza due dati.

Primo: le identità politiche non sono fisse o «primordiali», nel senso di «attinente alla, od esistente dalla (o in conseguenza della) più lontana origine; primo in ordine di tempo, antichissimo, originario, primitivo, primevo» che l'Oxford Dictionary attribuisce al termine. Sono, invece, altamente modificabili e costruite socialmente. Secondo: se gli scienziati sociali (o gli uomini politici) non forzano la polarizzazione, molte persone riconoscono di avere identità *multiple e complementari*⁷. Assieme ad un comune *plafond* politico di diritti di inclusiva ed eguale cittadinanza garantiti dallo Stato, la capacità umana di assumere identità molteplici e complementari è infatti uno dei fattori-chiave che rendono possibile la democrazia in Stati multinazionali. Dal momento che le identità politiche non sono fisse e permanenti, la qualità della classe dirigente democratica è particolarmente importante. La *leadership* politica può alimentare identità politiche multiple e complementari, oppure polari e conflittuali. Prima dell'adozione consapevole della «pulizia etnica» come strategia di edificazione di uno Stato nazionale, Sarajevo, in Bosnia-Erzegovina, era una città multinazionale con uno dei più alti tassi di matrimoni interreligiosi del mondo.

L'affermazione centrale di questo saggio è che, se il loro scopo è una democratizzazione riuscita, gli aspiranti costruttori

⁷ Linz (1985a). È una complessità che potrei documentare lungamente, come ho già fatto. Nel 1982, in Catalogna, il 32% degli intervistati si definivano o spagnoli o più spagnoli che catalani, il 40% tanto spagnoli quanto catalani, il 17% più catalani che spagnoli e il 9% catalani. Fra coloro entrambi i genitori dei quali erano nati in Catalogna, le proporzioni erano rispettivamente 11%, 48%, 26,5% e 14%; fra i figli o figlie di genitori entrambi immigrati 34%, 37,5%, 12% e 11%; fra gli immigrati 64%, 26%, 4% e 2%. Questo è un ostacolo per tutti i nazionalisti. C'è chi sostiene che lo Stato è uno Stato nazionale e richiede un'identificazione completa con esso e con la nazionalità che domina all'interno di esso, e c'è chi sostiene che la propria nazione esiste ed è incompatibile con qualunque più ampia e diversa identità. Fortunatamente ci sono anche uomini politici che accettano questo dato fondamentale e costruiscono il loro programma politico sulla base della compatibilità di due identità: quella dello Stato nazionale e quella di una nazione che non aspira alla statualità – sebbene occasionalmente scivolino nelle istanze nazionaliste di creazione di uno Stato nazionale separato.

È invece perfettamente possibile concepire una società nella quale si possano avere più di due identità. Le persone potrebbero sentirsi, in maggiore o minor misura, membri di una nazione, di uno Stato nazionale o semplicemente di uno Stato e di una comunità più ampia come l'Europa; e queste tre identità hanno implicazioni diverse per le loro vite. Sono identità diverse fondamentalmente compatibili e valide per chi le fa proprie. Cfr. anche Linz (1986, 1985b). Linz (1985c) è uno studio che mostra l'importanza delle identità duali e le loro implicazioni per la politica linguistica, il linguaggio e il contenuto dell'educazione scolastica, ecc., nelle regioni bilingui della Spagna. Esso pone anche in evidenza le sensazioni di «giustizia» ed «ingiustizia» che si creano in merito ai requisiti linguistici richiesti in campi diversi.

di democrazie che occupano ruoli di responsabilità nell'apparato statale devono prendere attentamente in considerazione le commistioni di nazionalità e culture esistenti nel territorio di pertinenza. Ad eguali livelli di sviluppo socio-economico, alcuni tipi di democrazia sono possibili con un certo tipo di *polis*, ma virtualmente impossibili se le *élites* che dirigono lo Stato tentano di costruire un altro tipo di *polis*. Inoltre, esiti democratici in teoria difficili possono essere resi possibili soltanto se alcune politiche preventive e decisioni vengono discusse, negoziate e messe in pratica dalla classe politica. Se l'opportunità di politiche migliorative di questo genere viene lasciata cadere, il margine di manovra si restringe ed è probabile che la dinamica dei conflitti sociali si intensifichi a tal punto che il consolidamento democratico diventa sempre più difficile e alla fine impossibile.

Per riassumere le possibilità e i limiti di una conciliazione fra Stati nazionali e democratizzazione, e per richiamare l'attenzione sulle condizioni di luogo e tempo che rendono possibile dal punto di vista politico e indicato dal punto di vista democratico un repertorio di politiche preventive, includiamo nel testo la tabella 1.

La secessione consensuale – la separazione di velluto tra lo Stato ceco e la Slovacchia o quella del 1905 tra Norvegia e Svezia – è una possibilità, ma sono pochi i casi in cui la distribuzione della popolazione e i confini storico-amministrativi offrono questa soluzione. Per ogni «divorzio consensuale» ci sono molti infelici matrimoni insolubili.

Lo stesso si può dire dei cambiamenti pacifici di frontiere – non imposti da un'egemonia esterna –, sebbene questo possa sembrare un buon modo di ridurre l'eterogeneità della popolazione di uno Stato e la minaccia di rivendicazioni irredentiste.

Questa difficoltà rende ancor più indispensabile rafforzare gli Stati multinazionali pluralistici – e non semplicemente plurali –, Stati che abbandonino l'obiettivo del *nation-state building* e mirino allo *state-nation building*.

L'ideale – o l'utopia – del *nation-state building* autoritario o democratico era il raggiungimento di un'omogeneità culturale, ed in primo luogo linguistica. In quest'ottica i cittadini dovrebbero usare, nell'ambito pubblico, una lingua comune: negli uffici amministrativi, nei tribunali, nelle scuole, nelle università e persino nelle chiese, nei segnali stradali, negli annunci pubblicitari, se non addirittura sulle lapidi mortuarie. Il sistema educati-

TAB. 1. *Interrelazioni fra Stato, nazione/i e democratizzazione*

		Politiche e azioni di leader di «nazioni titolari»			Assenza o estrema debolezza della leadership
		Riconoscimento della legittimità della diversità culturale	Creazione di istituzioni federali o quasi federali e/o prassi quasi-consociative	Asseverazione della possibilità teorica di una secessione negoziata	
		I	II	III	IV
<p>Grado di presenza/assenza di altre «nazioni» nel territorio statale oltre alle «nazioni titolari»</p>	1. Assenza di altre nazioni e poca differenziazione culturale e/ o etnica	Lo Stato nazionale democratico può facilmente consolidarsi		Uno Stato democratico mono-nazionale può facilmente esistere	
	2. Assenza di altre nazioni ma presenza di un'esclusiva diversità culturale		La nazione-Stato democratica può facilmente esistere	Uno Stato democratico mono-nazionale può facilmente esistere	
	3. Presenza non consapevole di altre nazioni	Lo Stato nazionale democratico è possibile	La nazione-Stato democratica può facilmente esistere		
	4. Presenza consapevole di altre nazioni	Si generano conflitti che rendono la democrazia difficile ma non impossibile	La nazione-Stato democratica può esistere ma vi saranno pressioni in direzione della casella III.4	Uno Stato multinazionale è la sola possibilità democratica. Se costruita attentamente, una democrazia può consolidarsi	Se esiste una base territoriale ben definita, è possibile la secessione con regimi democratici in entrambi i nuovi Stati
	5. Presenza e militanza di altre nazioni	Si generano tali conflitti o repressione che il consolidamento democratico è fortemente implausibile	La nazione-Stato democratica può esistere ma per consolidarsi deve andare verso la casella III.5	Uno Stato multinazionale è la sola possibilità democratica ma le prospettive di consolidamento sono difficili. Pressioni verso la casella IV.5	Se non esiste una base territoriale ben definita, il «divorzio di velluto» è impossibile. Se la militanza continua, la democrazia non può essere consolidata

Assenza di gruppi con coesione e identità sufficienti per essere nation builder

Non è possibile uno Stato, per cui è impossibile la democrazia

vo, perlomeno la scuola pubblica – che dovrebbe idealmente educare tutti e prendere il posto dell'istruzione privata, in particolare dell'odiato «insegnamento libero» della Chiesa – si impegnerebbe a trasmettere questa lingua, una versione comune della storia ed anche della filosofia e dell'etica. Una *École Normale Supérieure* si occuperebbe di addestrare gli insegnanti per tale compito; il governo approverebbe un curriculum nazionale e gli orari, e i libri di testo farebbero il resto. Anche la coscrizione universale obbligatoria sosterrrebbe questo sforzo. Un'attenta sorveglianza delle nomine ecclesiastiche dovrebbe consentire il controllo su un clero vicino alle culture periferiche e propenso all'uso del «vernacolare», sebbene nei paesi cattolici la predominanza del latino abbia impedito la «sacralizzazione» delle lingue «secolari». Per più o meno un secolo, nella maggior parte dell'Europa occidentale lo Stato si è impegnato in una deliberata politica di *nation building*, di «nazionalizzazione» attraverso l'omogeneizzazione culturale. Il pluralismo culturale non veniva riconosciuto o valorizzato né nella sfera pubblica né in quella semi-pubblica. In molti campi, lo sforzo ebbe un certo successo. Va detto che i democratici erano non di rado all'avanguardia in questo tentativo. La Terza Repubblica francese – modello e ideale per i democratici fra la fine dell'Ottocento e i primi del Novecento – è stata l'esempio più riuscito dello sforzo di fare di contadini che parlavano il loro *patois* dei cittadini provvisti di un'identità nazionale. Vi sono state molte manifestazioni di questo forte sentimento antipluralistico.

Il principio di «autodeterminazione» di «nazioni» non statali ha sfidato gli sforzi dei creatori degli Stati nazionali, in nome però non di una legittimazione del pluralismo, bensì del perseguimento di una politica antipluralistica negli Stati indipendenti di recente costituzione.

Il pluralismo, così come è stato formulato da Sartori, può, in un contesto liberaldemocratico e a certe condizioni, fornire una risposta alle richieste avanzate da gruppi nazionalistici, ma è fondamentalmente in contrasto con il nazionalismo concepito come «dare ad ogni cultura il tetto della statualità» (ed anche un'estesa autonomia territoriale con l'obiettivo della «costruzione della nazione», quando le persone vivono in una situazione di mescolanza ed hanno «identità duali»). Il pluralismo implica un rispetto per la diversità incompatibile con la preferenza per una singola cultura indipendentemente dalle preferenze degli individui. La libertà degli individui, così come la libertà religio-

sa, implica una competizione per la loro identità culturale, nazionale e linguistica, ed è inaccettabile per i nazionalisti.

Le società pluralistiche sono società plurali che considerano la diversità culturale, linguistica e religiosa desiderabile, valida, legittima, tollerabile (termini che trasmettono sfumature diverse) nella sfera pubblica, cioè al di là dell'ambito familiare, dei circoli privati e/o delle associazioni volontarie.

Qui sorge un arduo interrogativo: come possono le istituzioni, le regole, le costituzioni, le leggi e le pratiche amministrative democratiche tradurre in pratica questo riconoscimento?

Ovviamente, in una democrazia una decisione deve essere presa dal *demos*, dalla maggioranza del *demos*, riconoscendo i diritti della minoranza. Quanto dissenso di principio è tollerabile in una democrazia? Quanto consenso sui principii fondamentali può e deve essere ottenuto?

Partiamo dall'assunto secondo cui è improbabile che si possa raggiungere l'unanimità, o anche una larga maggioranza che ad essa si avvicini. In una società ed in uno Stato multinazionali ci sarà sempre chi – una minoranza significativa – difenderà il principio di autodeterminazione nel senso della secessione e del raggiungimento di una condizione statale indipendente. Deve essere a costoro consentito di sostenere politicamente le loro posizioni, organizzare partiti che le sostengano, essere eletti, occupare i loro seggi in parlamento se lo desiderano, e così via? La risposta di un democratico, a mio parere, deve essere sì, ma a talune condizioni: non far ricorso alla violenza o sostenere la violenza per raggiungere il proprio scopo – cosa che in una democrazia è richiesta a chiunque rappresenti un'ideologia o un interesse. (Incidentalmente, lo stesso può essere sostenuto in riferimento ai movimenti che si battono per il ricongiungimento con uno Stato irredentista confinante). Un'organizzazione o un partito che sostengono una violenza di questo tipo devono essere messi fuorilegge? In linea di principio, sì; in pratica direi, nell'interesse della democrazia, no, giacché è importante che il grado di consenso nei confronti di quella posizione possa essere calcolato, in modo da prevenire ogni pretesa di chi sostiene di rappresentare «il popolo», la maggioranza. È legittimo solo perseguire atti illegali individuali.

Per inciso, gli stessi principii si applicherebbero a coloro che respingono l'idea di una società pluralistica.

Il problema tuttavia si complica quando veniamo alla questione dell'individuazione pertinente del *demos*.

Qualcuno potrebbe pensare che la nostra affermazione secondo cui dovrebbero essere possibili Stati democratici multinazionali o multiculturali (purché non si pretenda di farne Stati nazionali) significhi che auspichiamo Stati siffatti. Vogliamo essere chiari: non sottovaluteremmo mai le difficoltà di giungere a un simile risultato. Inoltre ci stiamo riferendo a Stati – o società – che nel corso della storia sono diventati multinazionali e multiculturali a volte secoli fa, in altri casi decenni addietro, non a Stati che sono stati o sono Stati nazionali (e non nazioni-Stato) e che, nel contesto di una massiccia emigrazione mondiale da società sovrappopolate con culture differenti, diventano all'improvviso multiculturali contro i desideri dei loro cittadini. Questo è un caso diverso e non deve essere confuso con quelli sui quali ci siamo concentrati.

Per analogia, la necessità di riconoscere l'eterogeneità nazionale, linguistica, etnica, culturale, religiosa di popolazioni generate dalla storia, se viene estesa agli immigrati, cittadini di un paese sovrano che si trasferiscono in un altro paese sovrano mantenendo la cittadinanza originale, non regge. Coloro che emigrano fanno di spostarsi da uno Stato ad un altro dove saranno di passaggio o vivranno da stranieri residenti, senza alcuna speranza, o con una speranza condizionata – a seconda delle leggi vigenti nel paese in quel momento – di ottenerne la cittadinanza. Viceversa, coloro che si spostavano all'interno dell'URSS lo facevano all'interno dei confini di uno Stato del quale erano cittadini con gli stessi diritti – o, per meglio dire, con la stessa mancanza di essi – di ogni altro cittadino sovietico, diritti che hanno esercitato nelle prime elezioni che hanno aperto il processo che ha condotto ad una Estonia e ad una Lettonia indipendenti.

Abbiamo parlato di uno Stato multinazionale democratico, nel quale i cittadini condividono la lealtà verso lo Stato, verso una costituzione, verso i processi decisionali democratici dello Stato di diritto, ma non si sentono prima di tutto (e nemmeno egualmente) parte di un'altra società, leali ad un altro Stato, identificati con un'altra cultura considerata superiore. Io sono uno straniero residente negli Stati Uniti, un cittadino spagnolo, e come tale devo rispettare le leggi statunitensi, ma non sento verso la società politica statunitense lo stesso impegno, la stessa dedizione che provo per quella spagnola. Voto in Spagna ma non pretendo di votare negli Stati Uniti. Potrei farlo se decides-

si di diventare un cittadino degli USA, perché le leggi statunitensi mi danno questo privilegio. Il problema si fa acuto quando lo Stato nei confronti del quale gli individui esprimono la propria devozione è un paese vicino o confinante (che li considera irredenti) o quando è in atto un conflitto tra Stati.

Uno straniero può essere leale al proprio paese in caso di guerra, ma in tal caso verrà internato come straniero nemico. Un cittadino di uno Stato che vanta una discendenza da un altro paese è obbligato ad essere leale allo Stato di adozione e può anche essere obbligato a combattere per esso.

Quali soluzioni istituzionali?

Il federalismo democratico è una risposta ai problemi di uno Stato multinazionale, multilingue, multiculturale quando la minoranza (o le minoranze) vive (vivono) in un territorio definibile, relativamente compatto. Esso può assicurare il pluralismo in una società nella quale esiste una maggioranza di diversa nazionalità, lingua o cultura, devolvendo potere su materie collegate alla difesa di tale pluralismo ad altre unità di governo e ad elettorati che limitano l'autorità del governo centrale e quella dell'elettorato dello Stato nel suo insieme⁸.

Quando si considera il federalismo un modo per raggiungere il «pluralismo» in una società «plurale», non si deve dimenticare che molti, se non la maggior parte, degli Stati federali democratici che hanno avuto successo non sono multinazionali. Concretamente: la Germania, l'Austria, l'Australia e numerosi Stati latinoamericani non sono multinazionali, mentre in alcuni altri dove vi sono importanti minoranze etniche, come gli USA, il Brasile e il Messico, il federalismo non è stato adottato per dare ad esse rappresentanza ed autonomia. Soltanto l'India, il Canada, la Spagna a partire dal 1978 e in una certa misura il Belgio sono Stati federali democratici multinazionali, così come

⁸ Come scrive Dahl: «Per federalismo intendiamo un sistema nel quale alcune materie cadono esclusivamente *sotto* la competenza di talune unità locali – cantoni, Stati, province – e si trovano costituzionalmente *oltre* la portata dell'autorità del governo nazionale, ed in cui certe altre materie si trovano costituzionalmente al di fuori della portata dell'autorità delle unità più piccole» (Dahl 1986, 114-115). Nei sistemi federali una maggioranza nazionale non può prevalere su una minoranza che si trova ad essere maggioranza in una delle unità locali che sono costituzionalmente privilegiate.

lo è stata per breve tempo la Cecoslovacchia. Stati federali non-democratici come l'URSS e la Jugoslavia sono crollati durante il processo di democratizzazione.

Sarebbe un errore presumere che i principii, le prassi e i valori che guidano il «federalismo cooperativo» in Germania o negli USA possano essere estrapolati e trasferiti tali e quali negli Stati federali multinazionali e multietnici.

Questa soluzione tuttavia non sempre assicura il pluralismo all'interno delle sub-unità, dato che la maggioranza locale potrebbe anche sostenere una politica di *nation-building* che può ledere il rispetto per una minoranza presente all'interno dell'ex minoranza diventata maggioritaria a livello locale (senza che la maggioranza a livello di Stato sia in grado di difenderla).

Il federalismo dovrà perciò essere combinato con provvedimenti costituzionali che proteggano i diritti di tali minoranze e con meccanismi che ne consentano la messa in atto e l'applicazione.

Date le difficoltà di garantire un'autonomia territoriale, ben documentate da John Coakley nel caso di numerosi Stati multietnici negli anni fra le due guerre, questo autore ha evocato la possibilità di varie forme di autonomia non-territoriale⁹. L'«autogoverno» di comunità etniche o religiose a struttura corporativa ha una lunga storia, che va dal Kahal ebraico della confederazione polacco-lituana, dai millet dell'Impero Ottomano e dalle tre nazioni della Transilvania del periodo che arriva al 1867 (la quarta, la Natio Valachica, venne aggiunta nel 1863) sino a tentativi più moderni di applicare l'idea delle «curie nazionali» ed al «principio di personalità» del tardo Impero asburgico. Si ricordano il «compromesso moravo» del 1905, che creò registri elettorali separati per cèchi e tedeschi, lasciando essenzialmente libertà di scelta individuale, con alcuni controlli amministrativi basati su più «criteri obiettivi», e tentativi simili effettuati in Bucovina (1910) e in Galizia. Karl Renner, dirigente socialdemocratico e teorico sociale, che fu presidente dell'Austria dopo la seconda guerra mondiale, nel 1902 elaborò l'idea di combinare il federalismo territoriale dei Länder della Corona con la devoluzione di materie quali l'istruzione e la cultura a comunità non-territoriali rappresentate nel *Nationalrat* per ogni nazione. Altre esperienze menzionate sono alcuni dei

⁹ Cfr. Coakley (1994) e la bibliografia ivi citata.

trattati sulle minoranze stilati sotto gli auspici della Lega delle Nazioni e la legislazione e la prassi vigenti in Estonia e Lettonia fra le due guerre.

Un'autonomia non-territoriale può essere un riconoscimento di «pluralità» senza però assicurare necessariamente un «pluralismo» nel senso definito da Sartori. Tuttavia, se instaurata e consolidata in uno Stato democratico e sostenuta da uno *Zeitgeist* centrato sui diritti umani, soprattutto in società relativamente benestanti, può costituire la base di un autentico pluralismo. Funziona meglio, probabilmente, quando la minoranza culturale nazionale dispersa vanta un buon livello di istruzione ed una certa prosperità (come la minoranza svedese in Finlandia) oppure è un gruppo di piccole dimensioni, come taluni popoli indigeni, ad esempio i Saami in Norvegia. L'«irredentismo» in uno Stato nazionale confinante potrebbe rendere però una soluzione di questo genere difficile. Il principio di libera scelta – senza coercizione legale e senza indebite pressioni sociali della comunità dominante sulla comunità minoritaria – potrebbe farne una via desiderabile verso il «pluralismo», ma ne rende anche difficile la traduzione in pratica. Ancora una volta dobbiamo fare i conti con la complessità e con il fatto che trasformare una società «plurale» in una pluralistica non è facile.

Questo ci conduce ad un altro modello per assicurare il pluralismo in Stati di questo tipo: un modello che non è il risultato di una competizione politica o di istituzioni democratiche, che anzi in realtà può porre un limite ai processi decisionali democratici, che consiste nel garantire ad individui o a gruppi di individui (più piccoli delle maggioranze in ciascuna unità territoriale) la libertà di costituire le proprie istituzioni culturali e educative, usare la propria lingua nei rapporti con l'amministrazione o con i tribunali, e via dicendo. L'appartenenza ai gruppi in questo caso non è definita da un principio territoriale, né da criteri ascrittivi, bensì dalla scelta individuale. Ciò creerà una società maggiormente pluralistica, una società a scacchiera, nella quale lo Stato non deciderà chi deve frequentare determinate istituzioni o quale lingua usare. Ciò implicherà spesso una duplicazione di istituzioni e sussidi pubblici alle istituzioni private, e farà da argine ad ogni tentativo di raggiungere una omogeneità culturale: il che comporta il rischio di creare una società segmentata, caratterizzata da competizione linguistica, da sviluppo «separato ed eguale» – che in pratica può dimostrarsi «separato e diseguale». Un modello

siffatto contiene in sé un notevole pericolo di conflitto e di bassa integrazione socio-culturale.

Ci pare quindi che in uno Stato multinazionale, multilingue e multiculturale vi sia la necessità di sviluppare valori integrativi, simboli, una cultura e una lingua comuni, assieme alla segmentazione territoriale o volontaria. Volendo essere quanto più concreti possibile: da coloro che optano per la cultura della minoranza nazionale bisogna esigere l'acquisizione di un nocciolo culturale comune, condiviso con la maggioranza dello Stato, e coloro che fanno parte della minoranza all'interno della sottounità territoriale definita come nazione devono acquisire l'uso della lingua e il rispetto della cultura di quella nazione, sebbene possano non identificarsi in essa.

Uno Stato multinazionale, oltre al rispetto per il pluralismo nazionale, richiede anche quello per una comune «cultura statale» e per taluni simboli dello Stato, una cultura condivisa più ampia di quella di una particolare nazione, una visione della storia *state-oriented*. Il «patriottismo della costituzione» ne fa parte, ma probabilmente non è sufficiente.

Uno dei problemi insiti nel fatto di accordare diritti agli individui piuttosto che a gruppi definiti sul piano territoriale o corporativo consiste nel fatto che le rivendicazioni potrebbero condurre a richieste di definizione di identità formali, come l'identificazione sui passaporti, sulle carte d'identità, sui registri anagrafici, sui formulari ufficiali. Il modello è quello dei passaporti interni dell'ex URSS, della classificazione *leumi* in Israele, della distinzione fra Hutu e Tutsi, che altrimenti sarebbero mescolati ed in larga misura indistinguibili. Possiamo semplicemente accennare che una compiuta identificazione ascrivibile di tal fatta – anche sintanto che è volontaria – viola il principio statale di eguaglianza nella cittadinanza, che è alla base di uno «Stato democratico» con un *demos* composto da cittadini uguali. Questi diritti, in uno Stato democratico aperto e pluralistico, devono essere autenticamente individuali e *non* basati sulla appartenenza formalizzata a una comunità. Qualcuno potrebbe considerarsi oggi parte di una comunità culturale e domani di un'altra, e lo Stato, così come non collega i diritti dei membri di una comunità religiosa a nessuna adesione formale ufficialmente registrata e concede alla gente di abbandonare una comunità religiosa, unirsi ad un'altra o scivolare nell'indifferenza dei non-credenti, deve lasciare ai cittadini il diritto di assumere ogni decisione sulle identità culturali, nazionali e di comunità

etnica (i bambini rappresentano ovviamente un problema, poiché saranno i loro parenti o tutori ad assumerle per loro conto, cosa complicata nel caso di matrimoni misti). Anche se le persone possono agire in qualità di membri di un gruppo per rivendicare collettivamente taluni diritti – ad esempio, per definire la necessità di istituzioni educative nella loro lingua all'interno di una comunità –, il sostegno ad una tale richiesta non deve essere vincolante per coloro che la rivendicano (si può sostenere la richiesta di sussidi pubblici per le scuole parrocchiali e non avere intenzione di inviare i propri figli in quelle scuole, così come si può essere a favore di un servizio sanitario nazionalizzato e continuare a recarsi da un dottore privato nel quale si ha fiducia o che è un amico).

La combinazione dei *diritti collettivi* delle nazionalità o delle minoranze in una società e in uno Stato multinazionali e multiculturali con i *diritti individuali* è probabilmente il modo meno conflittuale per articolare una politica democratica di Stato non nazionale. Vi deve essere un positivo riconoscimento legale delle aspirazioni delle nazioni (o di comunità simili), fra le quali il federalismo è una valida opzione quando esiste una base geografica per aspettative di questo genere. Un'altra è il riconoscimento di uno speciale *status* alle minoranze laddove il numero dei loro membri all'interno di una comunità oltrepassa una certa soglia, come nel caso della minoranza svedese in Finlandia. Un'altra ancora è il sostegno pubblico ad istituzioni create da membri di diverse comunità. Questi diritti devono essere protetti dal potenziale desiderio delle maggioranze di imporre un'uniformità. Costituzioni e leggi al di là della portata della maggioranza e la possibilità di interventi riparatori da parte di corti costituzionali sono la migliore difesa di tali diritti.

L'appartenenza individuale e l'identificazione in questo tipo di collettività devono comunque essere libere ed oggetto di scelta. Gli individui, nella sfera pubblica, sono soltanto cittadini, non hanno caratteristiche ascrittive e devono essere liberi di approfittare o di rinunciare ai benefici attribuiti dalla collettività o dalla comunità. In taluni casi essi devono essere liberi di offrire ad essa i propri contributi, la cui raccolta spetta allo Stato, per il tramite dell'amministrazione fiscale (come in Germania, in Italia e in Spagna, dove si può optare pro o contro il pagamento di parte delle tasse per comunità religiose di propria scelta).

In altri casi, come quelli di alcuni servizi pubblici basilari,

dell'istruzione, delle attività culturali, ecc., si può chiedere ai cittadini di pagare anche se possono scegliere di non farne uso, così come la gente paga per un servizio sanitario nazionale anche se può preferire un dottore privato, o, in Europa, per un teatro dell'Opera anche se magari non ci mette mai piede. Uno Stato multinazionale, multilingue, multiculturale deve sostenere questo pluralismo, ma gli individui devono essere liberi di scegliere quali delle istituzioni finanziate dallo Stato vogliono usare, e quali no.

Una simile combinazione assicura l'attuabilità del pluralismo, che, senza il sostegno statale, in una società moderna sarebbe difficile o precario, ma non esclude quella concorrenza tra culture che gli antipluralisti vorrebbero evitare. In ultima analisi, la difesa di un autentico pluralismo consiste nella difesa della libertà degli individui di scegliere, di avere più di una identità. Stein Rokkan, da cosmopolita della periferia qual era, lo ha chiarito molto bene in relazione al linguaggio della politica, quando ha scritto:

Sono poliglotta e pluralista, voglio proteggere le lingue periferiche ma non voglio confinare la gente in un'unica lingua. Sono contrario alla schiavitù culturale. Considero un diritto umano fondamentale poter avere l'opportunità di conoscere lingue diverse da quella locale: ciò consentirà un certo grado di scelta al cittadino quando programma la propria vita. In questo senso sono contrario alla centralizzazione giacobina tanto quanto lo sono all'autonomismo autarchico. So che mi si obietterà che questa posizione pluralistica può attenuare l'impegno a battersi per la lingua periferica. Io non la penso così: ho molta più considerazione per un impegno basato su una scelta attiva che per uno accettato passivamente (Rokkan 1979)¹⁰.

Un'espressione di pluralismo in uno Stato multinazionale è il riconoscimento di partiti che rappresentano nazionalità diverse, legalmente (cosa negata dalla costituzione bulgara) o di fatto (in Bulgaria abbiamo il paradosso di un partito della minoranza turca, il Movimento per i Diritti e le Libertà, teoricamente in-costituzionale ma che ha normalmente partecipato alle elezioni ed ha addirittura fatto parte di coalizioni di governo). Partiti di questo genere esistono in molte democrazie: Belgio, Finlandia, Spagna, Gran Bretagna, Germania, Danimarca, Italia, Romania, Canada, e fanno parte di una politica multinazionale pluralisti-

¹⁰ Citato in Erik Allardt e Henry Valen, *Stein Rokkan: An Intellectual Profile*, in Torsvik (a cura di) (1981, 36).

ca. Molti di essi sono – più o meno – soddisfatti dei diritti concessi alla loro «minoranza», o meglio dei loro «diritti di minoranza». Talvolta hanno strette relazioni con uno dei partiti che agiscono a livello statale, ma alcuni mantengono un atteggiamento nazionalista, invocando obiettivi di «autodeterminazione» e indipendenza, collaborando però lealmente con le istituzioni democratiche dello Stato, e soltanto pochi si battono attivamente per la secessione e sono «sleali» verso lo Stato. Ovviamente, i confini tra semi-lealtà e slealtà non sono sempre chiari. Tuttavia anche i partiti «leali», rispettosi della costituzione, che partecipano al processo decisionale statale, pongono vari problemi al funzionamento dei governi democratici. Partiti di questo tipo agiscono come «gruppi di pressione» perseguendo gli interessi della «nazione» o della «minoranza», con una limitata preoccupazione per gli interessi della collettività politica più vasta, il *demos* dello Stato. In taluni casi, essi godono di un potenziale di «ricatto». Ciò diventa un problema quando nel parlamento statale non esiste alcuna maggioranza possibile senza il loro contributo, e questa dipendenza dei maggiori partiti – che dispongono di un'ampia ma insufficiente maggioranza relativa – consente loro di perseguire i propri interessi nel quadro della ricerca di una politica di *nation-building*, senza tener conto di quelli del più vasto Stato-comunità o delle minoranze delle unità federali nelle quali essi hanno la maggioranza. Il contributo che i partiti nazionalisti possono offrire ad una politica pluralistica nel senso indicato da Sartori in questo caso si trasforma in una potenziale minaccia al «pluralismo» in uno Stato multinazionale concepito come una «nazione-Stato».

Conclusioni

Sinora abbiamo analizzato alcune delle istituzioni che possono assicurare pluralismo in uno Stato nazionale e talune delle tensioni connesse all'istituzionalizzazione del pluralismo, ma in sede di conclusione dobbiamo tornare alla necessità di accettare come legittimi quelle istituzioni e lo Stato.

Si è sottolineato che nessun ordinamento politico è mai completamente legittimo per tutti i suoi cittadini. Uno Stato multinazionale non sarà mai pienamente legittimo né per i nazionalisti radicali, che chiedono l'autodeterminazione, né per quelli che considerano più valido uno Stato nazionale della na-

zione «titolare». E nessun ordinamento liberaldemocratico – come del resto neppure un regime repressivo – può impedire le attività di minoranze violente. Ciò non dovrebbe tuttavia necessariamente impedire il consolidamento di uno Stato di diritto multinazionale – democratico –, qualora siano soddisfatte alcune altre condizioni. In primo luogo, che il numero degli estremisti di entrambe le parti non ecceda una certa soglia. Questo impatto può dipendere dalla lealtà degli attori politici di rilievo verso le istituzioni democraticamente legittimate. La fedeltà alla costituzione, il patriottismo della costituzione, è un aspetto fondamentale. Esso esclude la cooperazione semi-legale con gli estremisti, non la loro legalità o anche la loro presenza nelle istituzioni, se sono capaci di ottenere i voti necessari. Insistiamo sugli atteggiamenti e sul comportamento delle *élites*, perché esse possono – non sempre, ma in genere – incidere profondamente sull'opinione pubblica e sul sostegno alle proprie posizioni. In alcuni casi, l'atteggiamento dei governi e dei leaders esteri, traducendosi in sostegno alle istanze irredentiste, può costituire un altro fattore in larga misura incontrollabile.

A lungo termine, comunque, ci sarà bisogno di qualcosa in più per sostenere le istituzioni e gli uomini politici e i partiti che vogliono lavorare all'interno di esse – piuttosto che contro di esse. Questo qualcosa in più è una cultura politica che sostenga lo Stato come nazione-Stato, per suscitare un «noi», un sentimento di comune cittadinanza, di identità collettiva; per valorizzare l'indipendenza dello Stato, la sua presenza come entità distinta sulla scena internazionale. Questo sentimento ha qualcosa in comune con il nazionalismo ed è compatibile con il nazionalismo «locale». Può essere alimentato o distrutto. Dovremmo studiare di più questo tipo di nazionalismo statale negli Stati multinazionali e le sue molteplici manifestazioni. Alcuni dei lavori che trattano del modo in cui dopo la seconda guerra mondiale, in contrasto con quanto accaduto dopo la prima, si è creato in Austria un nazionalismo statale, che ha ridotto il diffuso e radicale pangermanesimo che aveva debilitato la prima Repubblica, fanno al caso nostro¹¹. Possiamo pensare alla gioia con cui tutti gli spagnoli accolgono le vittorie di eroi sportivi catalani e baschi, e al parallelo entusiasmo del pubblico catalano alle Olimpiadi, quando spagnoli di altre regioni hanno vinto

¹¹ Cfr. Bluhm (1973, 220-241).

medaglie. Lo stesso si può dire della reazione a livello dell'intero Stato di fronte a calamità che colpiscono una specifica nazionalità. Il pubblico rispetto per i simboli dello Stato e delle nazionalità è un altro esempio. Occorrono altri studi su questi simboli integrativi. In questo contesto, il ruolo della monarchia negli Stati democratici parlamentari multinazionali richiede maggiore attenzione.

In quest'area vediamo qualche pericolo nel ruolo di attori esteri, istituzioni internazionali, capi di governo, intellettuali che parlano semplicisticamente di nazionalità oppresse che in realtà non sono tali, di autodeterminazione quando si è ottenuto per via democratica un ampio consenso alla costruzione di uno Stato multinazionale, o dell'irrilevanza degli Stati in una nuova comunità europea di nazioni, dimenticando la forza del nazionalismo statale e la possibilità di una violenta reazione da parte del «nazionalismo delle nazioni».

Creare delle nazioni-Stato sulla base di una pluralità di nazioni e delle nazioni mancate è un compito complesso, ma, come ha scritto il grande leader nazionalista catalano Francesc Cambó, che era anche un nazionalista spagnolo, è complicato – come lo è la democrazia – come ogni cosa lo è nella vita¹², e potrebbe comunque salvarci da quei «terribili semplificatori» contro i quali Jacob Burckhardt ci ha messo in guardia, e che hanno reso il nostro ventesimo secolo così terribile¹³.

[traduzione di Marco Tarchi]

Riferimenti bibliografici

- Bendix, R. (1977), *Max Weber, An Intellectual Portrait*, Berkeley, University of California Press, trad. it. *Max Weber. Un ritratto intellettuale*, Bologna, Zanichelli, 1984.
- Bluhm, T. (1973), *Building an Austrian Nation. The Political Integration of a Western State*, New Haven, Yale University Press.
- Buchanan, A. (1991), *Secession. The Morality of Political Divorce from*

¹² Il 10 luglio del 1939 egli scriveva nel suo diario: «L'Austria era la più ammirevole creazione politica di tutti i tempi. Era complicata come lo è la vita: per questo uno spirito semplicistico come Hitler la odiava (...) Sotto l'Austria nessuno era completamente felice; ma nessuno era esasperato» (Cambó 1982, 574-575).

¹³ Bendix (1977, 462).

- Fort Sumter to Lithuania and Quebec*, Boulder, Co., Westview Press.
- Buchheit, L.C. (1978), *Secession: The Legitimacy of Self-Determination*, New Haven, Yale University Press.
- Cambó, F. (1982), *Meditacions, Dietari (1936-1940)*, Barcelona, Alpha.
- Coakley, J. (1994), *Approaches to the Resolution of Ethnic Conflict: The Strategy of Non-territorial Autonomy*, in «International Political Science Review», XV, n. 3, pp. 297-314.
- Dahl, R.A. (1986), *Federalism and the Democratic Processes*, in Dahl, R.A. (a cura di), *Democracy, Liberty and Equality*, Oslo, Universitetsforlaget 1986, pp. 114-126.
- (1989), *Democracy and Its Critics*, New Haven, Yale University Press, trad. it. *La democrazia e i suoi critici*, Roma, Editori Riuniti, 1990.
- (1991), *Democracy, Majority Rule, and Gorbachev's Referendum*, in «Dissent», Fall 1991, pp. 491-496.
- Laitin, D. (1991), *The Four Nationality Games and Soviet Politics*, in «Journal of Soviet Nationalities», Spring 1991, pp. 1-37.
- Linz, J.J. (1981), *Peripheries within the Periphery*, in Torsvik, P. (1981), pp. 355-389.
- (1985a), *De la crisis de un Estado unitario al Estado de las Autonomías*, in Fernández Rodríguez F. (a cura di), *La España de las autonomías*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, pp. 527-672.
- (1985b), *From Primordialism to Nationalism*, in Tiryakian, E.A. e Rogowski, R. (a cura di), *New Nationalism in the Developed West*, Boston, Allen & Unwin, pp. 203-253.
- (1985c), *Los jóvenes en una España multilingüe y de nacionalidades*, in Orizo F.A. et alii, *Juventud Española 1984*, Madrid, Ediciones S.M., pp. 325-436.
- (1986), *Conflicto en Euskadi*, Madrid, Espasa Calpe.
- (1993), *State Building and Nation Building*, in «European Review», I, n. 4, pp. 355-369.
- Linz, J.J. e Stepan A. (in corso di stampa), *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Rokkan, S. (1979), *Memorandum to the Members of the ETI Group*, Bergen, 7 febbraio 1979, mimeo.
- Torsvik, P. (a cura di), (1981), *Mobilization, Center-Periphery Structures and Nation-Building. A volume in commemoration of Stein Rokkan*, Bergen, Universitetsforlaget.