

Saverio F. REGASTO

Itinerari del federalismo africano
fra autodeterminazione e tutela delle minoranze

Titolo | Itinerari del federalismo africano fra autodeterminazione e tutela delle minoranze
Autore | Saverio F, Regasto
ISBN | 979-12-20330-64-0

© 2021 - Tutti i diritti riservati all'Autore

Questa opera è pubblicata direttamente dall'Autore tramite la piattaforma di selfpublishing Youcanprint e l'Autore detiene ogni diritto della stessa in maniera esclusiva. Nessuna parte di questo libro può essere pertanto riprodotta senza il preventivo assenso dell'Autore.

Youcanprint
Via Marco Biagi 6 - 73100 Lecce
www.youcanprint.it
info@youcanprint.it

INDICE

INTRODUZIONE	7
CAPITOLO I.....	9
Il multiculturalismo	9
1. Da Volk e Ethnos a gruppo etnico.....	9
2. La genesi del multiculturalismo	10
3. Stati multinazionali e Stati polietnici come sottocategorie dello Stato multiculturale	11
4. Multiculturalismo e Stato-Nazione	12
5. Multiculturalismo e instabilità.....	12
6. Le istanze delle minoranze	13
6.1. L'integrazione.....	14
6.2. La differenziazione	14
7. Le reazioni degli Stati.....	15
7.1. La repressione	15
7.2. L'accettazione.....	17
8. L'impossibilità di eliminare le differenze culturali.....	19
CAPITOLO II	21
Le minoranze.....	21
1. Riconoscere l'esistenza delle minoranze	21
2. Una definizione di minoranze	21
2.1. Gli elementi costitutivi.....	23
2.1.1. Elementi oggettivi e soggettivi di appartenenza	23
3. Minoranze autoctone e nuove minoranze	23
4. I popoli indigeni.....	24
5. Conclusioni.....	25
CAPITOLO III	27
La tutela delle minoranze.....	27
1. Premessa	27
2. La tutela delle minoranze nel testo costituzionale.....	27
3. I modelli di Stato che danno rilevanza giuridica alle minoranze	29
3.1. Il modello «nazionale a vocazione multinazionale e promozionale».....	29
3.2. Il modello «multinazionale paritario»	30
4. Minoranze autoctone e situazioni minoritarie.....	31
5. Gruppi autoctoni e dinamiche statali	32
6. La concessione di autonomia.....	32
6.1. Oltre la tolleranza	34
7. La necessità di riconoscere l'autonomia.....	35
7.1. L'organizzazione politica e la concentrazione territoriale	35
7.2. La coesione attorno ad un codice etico-comportamentale.....	35

8. La funzione sociale del riconoscimento dell'autonomia	36
9. La democrazia deliberativa come ipotetica soluzione	37
10. L'autonomia e le diverse declinazioni di decentramento	38
11. Il diritto all'autodeterminazione.....	39
11.1. La Carta delle Nazioni Unite e la Risoluzione 1514.....	40
11.2. I Patti internazionali sui diritti dell'uomo e la Dichiarazione sulle relazioni	41
11.3. La Dichiarazione Universale dei diritti dei popoli	42
11.4. I beneficiari del diritto all'autodeterminazione.....	42
11.5. Remedial secession e minoranze	44
12. La soluzione federale.....	45
CAPITOLO IV	47
Lo Stato federale.....	47
2. I caratteri giuridici dello Stato federale	47
2.1. L'autonomia costituzionale degli Stati membri	49
2.2. La ripartizione delle competenze.....	49
2.3. Il concorso alle funzioni federali	50
3. L'importanza degli organi rappresentativi.....	52
3.1. Le procedure di cooperazione intergovernative come alternativa alla seconda Camera	54
4. L'assenza di un prototipo di "Stato federale"	54
5. Il federalismo coloniale africano.....	58
5.1. Il modello francese	58
5.2. ... e quello inglese.....	59
5.3. Federalismo e indipendenza	61
5.3.1. La Federazione del Mali.....	62
5.3.2. L'ex Congo belga	63
5.4. Federalismo e indipendenza nell'area anglofona.....	64
5.4.1. L'Etiopia, l'Uganda, il Kenya e la Tanzania.....	65
CAPITOLO V	69
La Nigeria	69
1. Le origini del federalismo nigeriano	69
2. La Carta costituzionale del 1960.....	70
3. La Prima Repubblica (1963-1966) e il regime militare	71
4. La Costituzione del 1979	73
4.1. Il "Federal Character"	74
5. La Seconda Repubblica (1979-1983) e il ritorno dei regimi militari.....	74
6. La Costituzione del 1999 e lo Stato di diritto	76
7. Multiculturalismo e pluralismo etnico.....	78
7.1. I conflitti interni di carattere etnico	78
8. Conclusioni.	79
CAPITOLO VI	83
La Repubblica del Sudan.....	83
1. Il Federalismo sudanese	83

2. Il Referendum del 2011 e il principio di autodeterminazione	84
3. La Federazione sudanese.....	86
4. Il pluralismo etnoculturale	88
5. Una nuova Costituzione di transizione.....	90
6. Conclusioni.....	91

INTRODUZIONE

La coesistenza di etnie e culture diverse in un medesimo contesto statale è un tema caro alla nostra società e agli studiosi di diritto comparato. La maggior parte dei conflitti presenti nei paesi meno sviluppati è di natura etnica e/o culturale; per di più, nemmeno i paesi industrializzati si sono dimostrati immuni alle problematiche che il pluralismo porta con sé; a tal proposito risale a Maggio e Giugno 2020 la grave crisi interna che ha colpito gli Stati Uniti a seguito dell'uccisione di un afroamericano, George Floyd, a Minneapolis.

Il multiculturalismo, da intendersi sia come pluralità di culture quanto di etnie¹, può determinare una grave instabilità interna laddove non sia fronteggiato dai moderni principi dello Stato di diritto: la separazione dei poteri, la rappresentatività del corpo sociale, il principio di legalità, la certezza del diritto ecc.

Coesistono, all'interno di una determinata realtà, gruppi con caratteri differenti, talvolta incompatibili, che tendono a voler prevalere gli uni sugli altri al fine di gestire la vita pubblica in cui sono inseriti; è naturale infatti che un gruppo assuma una posizione maggioritaria rispetto a un altro. Questo accade, principalmente, quando essi sono dominati da sentimenti identitari molto forti, che spingono per la propria autonomia o per la costituzione del proprio Stato. In quest'ultima circostanza, le istanze non sono solo di matrice culturale ma tendono verso un carattere nazionalista: l'applicazione del modello federale può talvolta stemperare le tensioni e portare alla formazione di una nuova identità, sicuramente complessa, ma che consente di non stravolgere la realtà di un dato territorio pur soddisfacendo le esigenze delle minoranze. La minoranza insediata in un dato territorio, quando detiene un forte senso d'identità, spinge per il controllo di quell'area interessata: lo Stato federale, laddove rispettoso dei confini etnici naturali, risulta essere la soluzione più idonea al mantenimento della stabilità dell'area interessata dal pluralismo. La definizione dei confini è una questione direttamente collegata al modello federale poiché nei casi in cui l'etnia sia circoscritta ad un dato territorio, confini rispettosi di tali delimitazioni farebbero sì che il gruppo, in uno *status* di minoranza a livello statale, si ritroverebbe come formazione maggioritaria nella nuova circoscrizione. Questa tutela è per l'appunto mancata nella fase post-coloniale africana quando, con l'alibi del rispetto del principio dell'*uti possidetis*, sono stati definiti confini artificiali per nulla corrispondenti alle realtà etnoculturali del continente. Le conseguenze di questa mossa occidentale sono tutt'ora visibili nei gravi conflitti che interessano diversi Stati africani, soprattutto nell'area subsahariana.

Una risposta a queste problematiche risulta essere lo Stato federale; a patto che esso possieda determinati requisiti: non solo deve essere caratterizzato da confini studiati

¹ Il termine etnia fa riferimento ad un "aggregato sociale omogeneo" con una storia, cultura, territorio comuni; si distingue da quello di cultura, sebbene gli sia affine, che raggruppa le abitudini di vita di una società o di una formazione sociale e che è suscettibile di adesione.

sul contesto a cui devono essere applicati, ma deve prevedere l'effettiva applicazione dei principi democratici, affinché il decentramento non venga vanificato da regimi autoritari e liberticidi. In questo modo, i diritti delle minoranze potrebbero dirsi rispettati poiché non solo troverebbero soddisfazione le istanze culturali, tutelabili con previsioni normative fondate sulla libertà di espressione, ma anche le istanze di matrice nazionalista che, con il riconoscimento di sfere di autonomia, troverebbero una opportuna valvola di sfogo.

CAPITOLO I

Il multiculturalismo

La diversità culturale è un fattore che influenza le istituzioni e la storia dei singoli Paesi fin dalla notte dei tempi. Basti pensare all'Impero Romano come uno dei tentativi più riusciti di equilibrio tra stabilità istituzionale e multiculturalismo: 17000 km di confini che raggruppavano popoli diversissimi.

Secondo stime recenti, sono presenti nel mondo oltre 600 gruppi linguistici e 5.000 gruppi etnici e ben pochi sono gli Stati che possono dirsi omogenei dal punto di vista etnico-linguistico, tra questi le due Coree² e l'Islanda.

1. Da Volk e Ethnos a gruppo etnico

Il concetto di “popolo” ha subito l'influenza dei moti storici e spirituali che si sono susseguiti nel corso dei secoli. Se inizialmente, grazie al contributo dei romantici tedeschi, il fattore determinante nell'identificazione del *Volk* era la cultura, nel XIX secolo, con l'avvento delle teorie evoluzionistiche il baricentro si è spostato su fattori razziali. Dal cosiddetto *Volk* si è passati al concetto di *Ethnos* ovvero una “comunità legata ad un suolo e tenuta insieme dal sangue”³: questa concezione, sebbene supportata dalla dottrina minoritaria, sarà un punto saldo dell'ideologia nazionalsocialista tedesca.

Alla fine del XIX secolo questa teoria viene però messa in discussione da storici e sociologi che sostengono la mancanza di collegamento tra dati anatomici e sentimento nazionale. Lo studio dei fenomeni sociali è quindi ripreso focalizzandosi sui tratti culturali dei vari gruppi; cruciale fu il contributo di Durkheim secondo il quale il concetto di popolo indica “un gruppo di individui che si riconoscono in una cultura e in un'origine comuni”: tale concezione è passibile di applicazione a tutte le comunità etniche a prescindere dalla loro natura particolare.

Il dibattito si arricchisce nel XX secolo con le ricerche di Margaret Mead e di altri studiosi di antropologia culturale che approfondiscono il tema delle minoranze etniche, arrivando a sostituire il termine di “popolo” con quello di “gruppo etnico” a causa delle numerose connotazioni politiche che lo distinguono. Le minoranze vengono così identificate secondo criteri quali la razza, la religione e l'origine nazionale. In accordo con Smith possiamo considerare un gruppo come “etnico” allorché i suoi membri condividano, non solo “attributi culturali”, ma anche miti di discendenza, memorie storiche, l'associazione territoriale e un senso di solidarietà. Sebbene il linguaggio non sia da considerarsi primario è evidente che la lingua, come la religione, giocano comunque un ruolo importante, talvolta fondamentale.

² Vedi: <https://www.goasia.it/cultura-e-popolazione-coreana/>

³ Cfr. S. Mancini, *Minoranze autoctone e Stato*, Milano, 1996, p. 11

2. *La genesi del multiculturalismo*

Le cause della diversità culturale di uno Stato possono ricollegarsi, salvo eccezioni, a due fenomeni generali: il primo si identifica nell'unione di più culture precedentemente autonome dal punto di vista governativo e territoriale e il secondo è il risultato dell'immigrazione di individui in uno Stato ospitante.

Se nel primo modello è più comune la volontà di mantenere la propria autonomia e rimanere, pertanto, società distinte, nel secondo il desiderio di integrazione è maggiore. Kymlicka distingue questi due fenomeni identificando come “minoranze nazionali” i popoli che decidono di assembrarsi in uno stato più ampio e come “gruppi etnici” le associazioni formate da immigrati che, pur volendo integrarsi nella nuova società in cui si sono trasferiti, intendono comunque mantenere la propria identità etnica. Tale distinzione porta ad una differenziazione tra “Stati multinazionali e Stati polietnici”⁴, entrambi comunque espressione di una categoria più generale: lo Stato multiculturalale; ed è proprio in quest'ultimo che sorge, indipendentemente dai meccanismi che l'hanno determinato, l'esigenza di tutelare la diversità culturale.

Come anticipato, il pluriculturalismo può essere determinato anche da fenomeni che non si inquadrano nei due modelli generali sopra descritti: è il caso dei rifugiati, degli immigrati clandestini⁵ e degli afroamericani. Questi ultimi non corrispondono né alla categoria di “gruppi etnici”, non essendo immigrati volontari poiché giunti in America involontariamente come schiavi, né a quella di “minoranze nazionali” non avendo occupato un territorio americano e non parlando una lingua comune. Questi individui provenivano da culture africane diverse e in alcun modo è stato incentivato il riconoscimento di una propria identità culturale come nemmeno è stata permessa la loro integrazione: gli africani americani furono oggetto di politiche discriminatorie come le leggi contro i matrimoni misti, il divieto di creare associazioni tra neri, la separazione delle famiglie stesse una volta giunte sul suolo americano, ma soprattutto la segregazione razziale. Se negli anni '60 e '90 alcuni ipotizzarono la creazione di uno «Stato nero», è ormai evidente che la maggior parte degli afroamericani ritenga di appartenere alla “nazione” americana, non desiderando il riconoscimento di una propria identità distinta, bensì della loro appartenenza all'identità maggioritaria. A causa, tuttavia, della loro peculiarità le politiche di integrazione applicate a questi gruppi etnici non sono parse idonee a garantire loro una partecipazione egualitaria alla società maggioritaria.

⁴ Cfr. W. Kymlicka, *La cittadinanza multiculturalale*, Bologna, 1999, p. 22

⁵ Un esempio eclatante è rappresentato dai clandestini messicani trasferitesì negli Stati Uniti: la loro presenza sul territorio statunitense non può essere regolarizzata. Nello stesso tempo non viene consentita la loro integrazione all'interno della società, diversamente da quanto accade agli immigrati legali.

3. Stati multinazionali e Stati polietnici come sottocategorie dello Stato multiculturale

Intendendo con “nazione” un “popolo” o una “cultura”⁶, si possono individuare all’interno di uno Stato più nazioni ed è proprio questo il caso dello “Stato multinazionale”. La formazione di uno Stato multinazionale può derivare sia da un processo volontario come la creazione di una federazione con il fine di ottenere vantaggi reciproci; sia da un processo involontario come attraverso la conquista o la cessione di un territorio abitato da una certa comunità culturale nonché, attraverso la colonizzazione. Ciò che lo caratterizza maggiormente è la presenza di una o più comunità autoctone che si sono mantenute distinte rispetto al gruppo numericamente o socialmente dominante.

Negli Stati polietnici, nell’accezione loro data da Kymlicka, il pluralismo culturale è il risultato dei fenomeni migratori: le varie culture non sono circoscritte in un territorio ma sono inglobate nell’intera società e in tale contesto si può determinare un processo di integrazione tale per cui l’identità culturale di una comunità viene meno a seguito dell’assimilazione delle norme culturali del paese “ospitante”; in altri casi, invece, gli immigrati mantengono una loro specificità etnica grazie ad una politica pluralista e tollerante. In questo secondo contesto gli immigrati non possono essere considerati alla stregua di “nazioni” poiché nella maggior parte dei casi il loro carattere distintivo non è incompatibile con la loro integrazione istituzionale.

Tali comunità di immigrati non chiedono, in genere, di creare una società distinta, tuttavia vi sono state occasioni in cui tale fenomeno si è, al contrario, manifestato: è il caso dei coloni anglofoni in diversi territori dell’impero britannico, dei coloni francesi in Québec e dei coloni spagnoli in Portorico; elemento comune di queste vicende è la volontà colonizzatrice di questi gruppi, intenzionati a ricreare la loro società in un territorio straniero: sono infatti definiti “coloni” e non “immigrati”.

Come accennato, gli Stati multinazionali e gli Stati polietnici sono manifestazioni di una categoria più ampia: lo Stato multiculturale. Tali classificazioni possono coesistere all’interno di un medesimo Stato come nel caso del Canada, e degli Stati Uniti, con gli immigrati spagnoli provenienti dall’America latina e le minoranze rappresentate, ad esempio, dai Portoricani, Chicanos e dagli Indiani.

Sebbene sia apprezzabile il tentativo di Kymlicka di evitare una eccessiva generalizzazione quando si affronta il tema del multiculturalismo, risulta più convincente appoggiare la tesi di Barberis che, pur aderendo alla distinzione fra multi nazionalismo e polietnicità⁷, propende a dare spazio al carattere politico del fenomeno, ritenendo che la «differenza fra multi nazionalismo e polietnicità, come mostra il caso canadese, non è affatto ovvia, ma dipende dalla definizione rispettiva di “nazione” e di “etnia” . Sia la nazione sia l’etnia sono gruppi culturali, ossia comunità di stirpe, di lingua, di

⁶ Con il termine “cultura” viene indicata una “comunità intergenerazionale, più o meno compiuta dal punto di vista istituzionale, che occupa un determinato territorio e condivide una lingua e una storia distinte”; Kymlicka; *La cittadinanza multiculturale*, cit., p. 35.

⁷ Pertanto, alla distinzione tra “minoranza nazionale” e “gruppo etnico” formulata da Kymlicka.

costumi; la differenza, invece, sembra politica. Si parla di nazione e di multi nazionalismo, cioè, quando, il gruppo in questione è già stato, o potrebbe tornare ad essere, uno Stato; si parla di etnia quando il gruppo in questione non è mai stato, né vorrebbe essere uno Stato»⁸. Tale riflessione induce a dare rilevanza, ai fini di questa analisi, più alle istanze del gruppo che alle modalità con cui esso si forma, se attraverso fenomeni migratori o se già insediato in un dato territorio.

4. Multiculturalismo e Stato-Nazione

La diversità culturale presente nella maggior parte degli Stati del mondo determina una disomogeneità etnica della popolazione a causa della quale pochi possono essere considerati “Stati-nazione” ovvero Stati formati su una base sociale che si identifica in un solo “gruppo etnico” o “nazione”. I gruppi etnici e le nazioni preesistono allo Stato ed è la loro esistenza a fondare uno dei pilastri portanti della sua legittimazione: ciò viene dimostrato dalla grave instabilità che colpisce quegli Stati la cui formazione non è il frutto di spinte “nazionaliste” quanto, piuttosto, un’imposizione proveniente da potenze terze: è il caso degli Stati frutto del colonialismo.

L’impossibilità di parlare di una sola nazione per uno Stato porta all’utilizzo di un concetto quale quello di “popolo di uno Stato”, ovvero un gruppo di individui legato alle Istituzioni da un rapporto di cittadinanza, che quindi prescinde da un legame culturale.

I vincoli “culturali”, tuttavia, sopravvivono tra gli individui e gli stessi, laddove il loro riconoscimento sia stato sacrificato nella costituzione di uno Stato multiculturale, possono divenire spinta per rivendicazioni e causa di gravi disordini. Gli Stati multinazionali sono, proprio per questo, caratterizzati da tensioni tra i vari gruppi presenti sempre più aspiranti a divenire Stati-nazione monoetnici.

5. Multiculturalismo e instabilità

La disomogeneità dettata dal multiculturalismo fa sì che in uno stesso contesto istituzionale siano spesso presenti culture differenti che rivendicano il riconoscimento della loro identità nonché l’accettazione delle loro differenze culturali. Il sentimento identitario da cui sorgono tali rivendicazioni nasce proprio dalle specificità e differenze che caratterizzano un gruppo da un altro ed è da questo che nasce l’esigenza di veder riconosciuti determinati diritti, l’autonomia e l’indipendenza dello stesso rispetto al resto della popolazione.

Benché sia difficile, alla luce delle numerose scuole di pensiero che si sono susseguite negli ultimi secoli, dare una definizione univoca di “gruppo etnico” e di “minoranza”, è comunque possibile identificare taluni elementi che giocano un ruolo primario nel sentimento identitario di ciascun gruppo e che rappresentano, di conseguenza, le maggiori cause di conflitto: la religione, l’idioma, l’insediamento territoriale; eventuali

⁸ Cfr. M. Barberis, *Pluralismi*, in *Teoria politica*, 2007, p. 8

diversità a livello confessionale piuttosto che linguistico possono determinare conflitti tra i vari gruppi, tuttavia tali fattori culturali producono effetti diversi a seconda del senso di identità della popolazione, delle condizioni giuridiche, politiche ed economiche del contesto in cui si inseriscono. Non esiste una regola aurea per definire ciò che causa o meno un conflitto multietnico e l'esperienza storica ne è un esempio: accanto a situazioni di instabilità vi sono anche casi di convivenza pacifica come in Svizzera, in Olanda o in Germania.

Tra gli esempi più eclatanti dell'instabilità generata dal multiculturalismo e, più precisamente, dalla mancanza di un'identità nazionale abbiamo il Canada dove la presenza di confessioni religiose e idiomi differenti ha determinato lo sviluppo di un forte sentimento nazionalista che mira alla secessione del Québec.

In Belgio, per lungo tempo, si sono susseguite contrapposizioni tra la popolazione fiamminga e quella francofona arrivando alla creazione di uno Stato federale che solo in parte si è dimostrato in grado di risolvere le tensioni interne: nonostante la complessità del sistema belga le contrapposizioni non trovano soluzione se non in un continuo tentativo di compromesso basato sulla concertazione e su accordi multilaterali. È assente, al momento, una cultura che possa definirsi squisitamente belga tanto che la realtà politico-istituzionale attuale non è altro che il compromesso tra l'immagine di Stato concepita dai francesi con le regioni e quella fiamminga identificata attraverso le comunità linguistiche con il risultato della creazione di un sistema duplice basato su Regioni e Comunità non totalmente coincidenti.

Negli Stati Uniti la presenza di una grande varietà di gruppi etnici ha causato nel corso della storia gravi instabilità che non hanno trovato soluzione con la politica del *melting pot*: il tentativo di creare una società plurale destinata, nel corso delle generazioni, a riconoscersi in una sola identità americana; inoltre, è aumentato il sentimento d'odio verso i *Latinos* e verso gli immigrati del Medio Oriente nonché il grande divario tra la comunità nera e la comunità bianca.

Nei Balcani la diversità culturale portò a numerosi scontri ed uccisioni: la volontà di deportare la popolazione kosovara in Albania e Turchia da parte dei nazionalisti serbi, l'uccisione di 300.000 serbi in Croazia durante la Seconda Guerra Mondiale, le guerre balcaniche che giunsero a conclusione nel 1995 con gli accordi di Dayton, con i quali venne sancita l'indipendenza delle Repubbliche della ex Jugoslavia.

6. Le istanze delle minoranze

All'interno di uno Stato multiculturale le comunità si fanno portatrici di istanze che possono essere suddivise in due categorie generali: la prima espressione della volontà di integrazione, mentre la seconda persegue il mantenimento delle proprie specificità. Si deve comunque ricordare che tali categorie non devono ritenersi esaustive poiché l'esperienza storica insegna come le istanze siano sempre influenzate da fattori diversi che determinano reazioni differenti e in continua evoluzione.

6.1. *L'integrazione*

La volontà di integrarsi nello Stato in cui si vive può manifestarsi secondo modalità differenti, più o meno intense.

La prima forma di integrazione è definita “strategia di adattamento”: si tratta della forma di integrazione più pervasiva in quanto la minoranza etnica decide di entrare a far parte della società in cui si inserisce e di partecipare alla vita dello Stato. Questo atteggiamento contribuisce all’attenuarsi, con le generazioni successive, del sentimento di appartenenza alla comunità di origine in favore del riconoscimento dell’identità dello Stato in cui si è inseriti: un affievolimento, tuttavia, che può risultare solo apparente in quanto nel corso delle generazioni l’identità originaria tende ad essere riscoperta anche se in forma lieve, tanto da non poter sfociare in un vero e proprio sentimento nazionalista.

Vi è poi un atteggiamento caratterizzato da una volontà di integrazione minore in quanto permane l’esigenza di gestire alcuni settori: lo strumento più utilizzato, a tal fine, è la formazione di maggioranze urbane e la pressione politica, volta a far sentire la propria voce più che a reclamare uno status speciale.

6.2. *La differenziazione*

Tra i meccanismi adottati dalle minoranze per mantenere le proprie differenze abbiamo, in prima battuta, l’isolamento del gruppo: esso limita i rapporti con il resto della popolazione determinando la cosiddetta “minoranza isolazionista”. Questo metodo è stato adottato in passato dai beduini, dai drusi o dagli ebrei; oggi, a causa della globalizzazione, non è possibile adottare questo modello di autosegregazione. Sia che si tratti di Stati avanzati, sia che si tratti di Stati con un livello di sviluppo inferiore, la rete di comunicazione necessaria per il commercio, per il mercato del lavoro e, in generale, per le esigenze che la modernizzazione comporta, l’isolamento e l’autosufficienza dei gruppi non sono realizzabili: un esempio sono i popoli tribali dell’Amazzonia e di Irian Jaya che, a causa dello sfruttamento delle risorse naturali dei territori in cui vivono, sono costretti ad entrare in contatto con altri Stati e società multinazionali.

Un secondo metodo d’azione concerne la rivendicazione di alcuni diritti che, una volta riconosciuti e garantiti efficacemente, garantiscono la tutela e lo sviluppo delle caratteristiche proprie di quel particolare gruppo. Si tratta di diritti, individuali o collettivi, di tipo linguistico, culturale che sono affermati anche a livello internazionale da trattati e convenzioni a tutela delle minoranze.

L’autonomismo è un’ulteriore strategia che assume varie gradazioni e riguarda settori differenti: dall’educazione ai media, alla gestione della politica locale o dell’economia. Tale approccio non prescinde da un sentimento di appartenenza allo Stato infatti, solo nel momento in cui sorge una contestazione riguardo quest’ultimo, la strategia viene definita indipendentista, finalizzata alla creazione di uno Stato monoetnico

⁹ Cfr. S. Mancini, *Minoranze autoctone e Stato*, cit., p. 22

dove quella minoranza diventi l'etnia maggioritaria. L'irredentismo riveste un'ulteriore connotazione dell'indipendentismo laddove vi siano popoli divisi che spingano affinché si ottenga la liberazione dei territori in cui risiedono per ricostituire un'unità non solo territoriale, ad esempio nel caso dei Curdi.

7. Le reazioni degli Stati

Specularmente alle istanze delle minoranze, gli Stati possono adottare misure atte ad eliminare le differenze o a conservare i patrimoni etnici dei singoli gruppi.

Gli strumenti di repressione adottati dagli stati sono diversi e mentre il genocidio e i trasferimenti di massa sono inaccettabili, salvo i casi in cui i trasferimenti di massa possano evitare gravi conflitti etnici, altri metodi possono invece essere considerati accettabili: politiche di integrazione e processi di assimilazione o fusione.

7.1. La repressione

Il genocidio è l'espressione più tragica della negazione delle diversità.

L'art. 2 della Convenzione ONU per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio¹⁰ del 1948, dà una definizione di genocidio:

«Nella presente Convenzione, per genocidio si intende ciascuno degli atti seguenti, commessi con l'intenzione di distruggere, in tutto o in parte, un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso, come tale:

- a) uccisione di membri del gruppo;*
- b) lesioni gravi all'integrità fisica o mentale di membri del gruppo;*
- c) il fatto di sottoporre deliberatamente il gruppo a condizioni di vita intese a provocare la sua distruzione fisica, totale o parziale;*
- d) misure miranti a impedire nascite all'interno del gruppo;*
- e) trasferimento forzato di fanciulli da un gruppo ad un altro.»*

Si tratta, evidentemente, di una violazione inaccettabile dei diritti umani, trattata da numerose norme internazionali sia a carattere preventivo che repressivo.

Nella storia, numerosi sono stati i genocidi perpetrati: gli indiani d'America, gli ebrei durante la Seconda Guerra Mondiale, gli Hutu e i Tutsi in Burundi e Ruanda, gli Ibo in Nigeria, i curdi in Turchia e Iraq, i musulmani in Birmania, i cristiani e gli animisti in Sudan ecc.

Un'altra strategia è rappresentata dai trasferimenti di massa che consiste nello spostamento coatto di una minoranza etnica dal territorio in cui è insediata. Tale trasferimento può avvenire in circostanze differenti: con "pulizie etniche", come avvenuto nella ex-Jugoslavia, consistenti nell'espulsione di un popolo residente in un territorio conquistato a seguito di una guerra; con trasferimenti all'interno di uno Stato stesso

¹⁰ Attualmente tale Convenzione è stata firmata da 41 Stati, su un totale di 152 contraenti, oggi è comunque considerata diritto consuetudinario pertanto è universalmente inviolabile e inderogabile anche per gli Stati che non l'hanno mai ratificata. Si rimanda a "United Nations – Treaty Collection" per una panoramica sullo stato delle ratifiche, obiezioni e riserve:

https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-1&chapter=4&clang=en

come avvenne in Sud Africa quando vi fu l'istituzione degli *homelands* o in URSS con i trasferimenti dei cosacchi del Kuban o dei tartari di Crimea.

I trasferimenti di massa possono avvenire sia a seguito di accordi bilaterali¹¹ sia per decisione unilaterale dello Stato detenente il potere. Tra gli spostamenti oggetto di scelte unilaterali possiamo ricordare gli indiani statunitensi e canadesi spostati nelle riserve oltre ad essere anche oggetto di un vero e proprio sterminio indirettamente promosso dallo Stato americano; i circa 15 milioni di tedeschi residenti in Cecoslovacchia, Polonia, Ungheria e nelle regioni baltiche che furono espulsi dal 1944 al 1949 a seguito dell'Accordo di Potsdam, firmato da Truman, Stalin e Attlee; gli ebrei prima dell'Olocausto; i greci espulsi da Cipro dall'esercito turco negli anni '70.

Le politiche di integrazione possono essere finalizzate alla repressione laddove mirino all'attenuazione sempre più forte del sentimento identitario delle minoranze, attraverso costrizioni o incentivi a livello educativo e lavorativo: l'obbligo di frequentare le stesse scuole della popolazione maggioritaria può costituire un esempio di repressione indiretta.

Si tratta di meccanismi volti alla creazione di un'unica identità nazionale ed è proprio questo aspetto che ne determina il fallimento laddove i conflitti etnici siano spinti da sentimenti nazionali e non dalla volontà di ottenere un trattamento uguale a quello della popolazione maggioritaria.

Il processo di assimilazione o fusione invece è finalizzato alla creazione di una sola comunità etnica, andando quindi ad incidere non solo sulla fedeltà allo Stato, come accade con le politiche di integrazione sopra descritte, ma anche sui valori culturali delle minoranze. L'identità etnica nella quale i gruppi devono identificarsi può essere sia un'identità preesistente, come accade con quella francese, o un'identità nuova come accade in Unione Sovietica. La realizzazione dell'assimilazione o fusione dipende da numerosi fattori e procede gradualmente a seconda degli stessi: la vastità territoriale come anche la dispersione delle varie etnie sul territorio avvantaggiano il raggiungimento dell'omogeneità culturale perseguita, così come la lingua e le caratteristiche razziali¹². Un esempio può essere il Canada dove l'estensione territoriale dello Stato canadese ha aiutato l'assimilazione dell'identità canadese da parte degli immigrati europei, asiatici e caraibici, tuttavia il fatto che la comunità francofona fosse geograficamente localizzata nella sola provincia del Québec ha contribuito a un forte sentimento identitario da parte di quest'ultima.

Tra le misure di assimilazione figura un modello di immigrazione, chiamato "anglo-conformismo", applicato in Canada, Stati Uniti e Australia nel quale, nella prospettiva di ottenere l'assimilazione dei valori culturali dello Stato da parte degli immigrati,

¹¹ Nel 1923, a seguito di un accordo tra Turchia e Grecia, venne imposto lo scambio tra i turchi residenti in Macedonia e Tracia (regioni greche) e i greci residenti in Anatolia occidentale (conquistata dalla Turchia).

¹² S. Mancini, *Minoranze autoctone e Stato*, cit., 28

veniva applicato un vero e proprio rifiuto verso quei soggetti che si ritenevano “non assimilabili”¹³.

Le politiche qui descritte si sono dimostrate per lo più insufficienti a risolvere le instabilità del multiculturalismo: in Pakistan il governo cercò di imporre l’urdu anche alle popolazioni della provincia orientale che parlavano bengalese, con il risultato che le classi orientali maturarono un sentimento identitario bengalese contrapposto a un’identità musulmana che sentivano imposta da parte dello Stato; religione musulmana che era stata la base sulla quale lo Stato si era formato. Tali contrasti portarono poi alla secessione del Bangladesh.

La crisi del *melting pot* negli Stati Uniti è un ulteriore esempio della sconfitta delle politiche di assimilazione: il tentativo di creare un’unica identità americana ha subito battute d’arresto su vari fronti, sia nella fase iniziale a causa dei sentimenti di intolleranza verso neri ed asiatici, sia nella fase successiva con il fenomeno della “correttezza politica”¹⁴. Oggi, gli Stati Uniti vivono una situazione precaria per quanto riguarda la convivenza dei vari gruppi etnici: il divario tra afro-americani e “bianchi” va ampliandosi sempre più, ne è dimostrazione l’alto tasso di detenuti neri nonché le denunce della comunità nera rispetto ad atti di prevaricazione da parte dei poliziotti bianchi; se negli anni ’60 le rivolte afro americane erano incardinate all’interno di una normativa ancora segregazionista e alle grave scossa emotiva che la morte di Martin Luther King aveva causato, oggi, mentre le leggi sono cambiate, gli effetti delle stesse si fanno ancora sentire causando disuguaglianze economiche e atteggiamenti razzisti soprattutto da parte della polizia.

7.2. L’accettazione

Lo Stato multiculturale può adottare anche strategie volte all’accettazione delle diversità come il “controllo egemonico”; l’arbitrato; l’accordo bilaterale e il “consociativismo”¹⁵.

Il “controllo egemonico” si basa sul dominio di un gruppo su un altro, indipendentemente dal fatto che lo stesso rappresenti l’etnia maggioritaria: questa strategia è spesso applicata in regimi autoritari nei quali, con il controllo delle forze di polizia, il gruppo minoritario esercita il dominio sull’intero Stato; essa è tuttavia presente anche in regimi democratici laddove, attraverso meccanismi elettivi e/o governativi, un gruppo riesca a detenere il potere decisionale. Rispettivi esempi sono il Sud Africa

¹³ In Australia venne applicata la politica dei “solo bianchi”, mentre negli Stati Uniti e in Canada vi furono numerose restrizioni sull’immigrazione cinese.

¹⁴ Con “correttezza politica” si identifica quel fenomeno causato dall’eccessiva sensibilità nei confronti dei gruppi socialmente deboli che ha generato la convinzione, nella società statunitense, che gli esseri umani, riprendendo una citazione di P. Gray – *The new face of America: How immigrants are shaping the World’s Finest Multicultural Society*, in *Time*, 1993 – “traggono la propria identità non tanto dalla propria individualità quanto” dall’appartenenza ad un gruppo”. Questo ha determinato una serie di distorsioni, tra le quali la composizione delle giurie che si dimostra essere legata all’etnia del soggetto che deve essere giudicato: ispanici per ispanici; neri per neri ecc.

¹⁵ A. Lijphart, *Typologies of Democratic System*, in *Comparative Political Studies*, 1968.

fino al 1991¹⁶ dove la minoranza bianca aveva negato al resto della popolazione “non bianca” l’esercizio dei propri diritti e gli Stati Uniti dove la minoranza afroamericana rimase esclusa dai circuiti decisionali benché considerata formalmente uguale al resto della popolazione.

Un’ulteriore forma di accettazione delle differenze si identifica nell’arbitrato con cui un soggetto, neutrale rispetto alle parti, propone alle stesse una soluzione al conflitto etnico. Con il termine “soggetto” ci si riferisce sia al soggetto-persona, come è accaduto con Gandhi in India e Tito in Jugoslavia¹⁷, ovvero un soggetto che per personalità e fama è considerato al di sopra delle parti, nonché un soggetto che, pur essendo cittadino dello Stato multinazionale interessato, faccia parte di un gruppo etnico estraneo al conflitto, come nel caso di Julius Nyerere in Tanzania, o goda di buoni rapporti con tutti i gruppi in contrasto, come Siaka Stevens nella Sierra Leone; ma per “soggetto” si può intendere anche uno Stato, come uno Stato terzo che è legato da particolari rapporti con lo Stato dove è sorto il conflitto etnico, come spesso è accaduto con le ex potenze coloniali.

Ciò che rileva, rispetto alla scelta di ricorrere a un arbitro, è la stima e la fiducia nei confronti dell’arbitro soprattutto alla luce del fatto che le scelte adottate per la soluzione del conflitto non hanno ripercussioni solo sul territorio di quello Stato ma anche sulla sicurezza internazionale: non si deve dimenticare che la globalizzazione ha determinato una rete di comunicazioni e rapporti tali per cui le decisioni di uno Stato, inevitabilmente, ricadono su tutti.

Altro strumento è l’accordo bilaterale tra Stati, i quali “sul o con il territorio in cui la controversia si produce vantano diritti di sovranità o semplicemente forti legami”¹⁸. Molto vicino a noi e sicuramente chiaro esempio di questa strategia è l’accordo del 1946 tra Italia ed Austria relativo alla minoranza tedesca presente in Trentino Alto Adige.

Più di cento accordi bilaterali furono approvati dai paesi aderenti all’OCSE nel marzo del ’95 a Parigi, accordi stipulati tra Stati dell’Europa centrale e orientale per risolvere il problema delle minoranze legate ad alcuni di questi Stati ma insediate in nazioni diverse.

Il consociativismo rappresenta un’ulteriore risorsa a disposizione per risolvere i conflitti etnici: il potere viene diviso attraverso un suo “bilanciamento multiplo” tra i vari gruppi che compongono la società e le decisioni sono assunte con il “metodo della grande coalizione”. Imprescindibile, per il funzionamento di questo sistema, è l’accordo tra le varie etnie rispetto alla divisione del potere affinché le scelte decisionali siano espressione di quella “grande coalizione”. Per la definizione di tali accordi

¹⁶ Nel 1991 viene segnata la fine dell’Apartheid con l’abolizione delle principali leggi segregazioniste.

¹⁷ Tito fu una figura determinante per la stabilità della Jugoslavia che fu, sotto la sua dittatura, una federazione di serbi, croati, sloveni, bosniaci, montenegrini e macedoni mai riuniti in una vera nazione. Jasper Ridley sottolineò come “la Jugoslavia avesse sei repubbliche, cinque etnie, quattro lingue, tre religioni, due alfabeti e un partito”. La stessa Jugoslavia non sopravvisse alla sua morte.

¹⁸ Cfr. S. Mancini, *Minoranze autoctone e Stato*, cit., 34.

è necessario, secondo Lijphart¹⁹, che le comunità siano tra loro equivalenti e che non vi sia, quindi, un gruppo prevaricante, che il numero della popolazione sia limitato e che vi siano pericoli esterni percepiti come minacce per ogni singola comunità. Per semplificare il raggiungimento di accordi dovrebbero, inoltre, sussistere un sentimento di fedeltà allo Stato, l'assenza di disuguaglianze economiche e sociali, la concentrazione territoriale delle comunità e la tendenza ad avere uno "spirito di accomodamento", inteso come atteggiamento incline al compromesso.

Per fondare una democrazia consociativa è necessaria, oltre agli aspetti socio-culturali prima descritti, la sussistenza di una serie di fattori politici ed istituzionali quali: la partecipazione al governo di partiti che rappresentino le principali etnie che compongono la società multiculturale, un sistema elettorale proporzionale, l'autonomia di quelle regioni che possono essere maggiormente interessate da conflitti etnici, l'applicazione del principio di proporzionalità nell'ambito del sistema pubblico, soprattutto nella gestione dei fondi pubblici e il riconoscimento di diritti di veto, sia informali che costituzionalmente sanciti, alle minoranze.

Il modello consociativo ha avuto sia risultati positivi che negativi: se da un lato si dimostra maggiormente inclusivo e funzionale al fine di evitare scontri etnoculturali²⁰, motivo per il quale alla Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE), tenutasi a Ginevra nel 1991, gli esperti suggerirono agli Stati interessati da conflitti etnici di adottare almeno alcuni dei caratteri propri di questo sistema; dall'altro lato questo modello si è dimostrato insufficiente in paesi come Cipro, l'Irlanda del Nord, o in Libano dove, se dal 1943 al 1975 il consociativismo aveva permesso la coesistenza tra comunità cristiane e musulmane, nel 1975 scoppiò una sanguinosa guerra civile.

Tra gli aspetti negativi di questo modello vi è la fragilità della Costituzione che viene considerata più come un accordo o un contratto dal quale si può facilmente recedere, piuttosto che come base fondante di un vero sentimento nazionale; inoltre, tali accordi vengono cristallizzati e non seguono gli inevitabili cambiamenti socioculturali ai quali la società è sottoposta: in Libano fu proprio l'aumento demografico della popolazione musulmana uno dei fattori scatenanti poiché la comunità maronita, fino a quel momento privilegiata dagli accordi, si rifiutò di darne revisione scatenando le proteste dei musulmani.

8. L'impossibilità di eliminare le differenze culturali

Le democrazie contemporanee devono necessariamente affrontare il tema del multiculturalismo e più precisamente della tutela delle minoranze. Le differenze tra le varie comunità non possono essere eliminate e tutte le politiche di repressione attuate hanno mostrato la loro insufficienza; tali differenze possono tutt'al più attenuarsi ma

¹⁹ Cfr. A. Lijphart, *Majority Rule versus Democracy in deeply divided Societies*, in *Politico*, 1977.

²⁰ Esempi significativi sono: la Malesia, dove i malesi, i cinesi e gli indiani, rispettivamente musulmani, buddisti e induisti, convivono senza significanti scontri; la Svizzera come i Paesi Bassi dove sono insediati sia cattolici che protestanti.

solo come risultato della loro natura, ovvero identità dinamiche e mutevoli, influenzate dal contesto storico e sociale nonché dall'agire del singolo individuo. Può accadere che le minoranze, partecipando alla vita pubblica e istituzionale, maturino un sentimento di comunanza con l'intera popolazione e ciò attenui la percezione delle differenze culturali esistenti.

Essendo i gruppi umani in continua trasformazione, il diritto pubblico può giocare un ruolo determinante nell'individuazione dei criteri di definizione dell'identità delle minoranze e nella soluzione dei conflitti e tensioni sociali.

CAPITOLO II

Le minoranze

1. Riconoscere l'esistenza delle minoranze

La difficile convivenza tra gruppi o minoranze è una delle problematiche più significative che pongono il multiculturalismo e l'*ethnic revival*²¹. Gli Stati multiculturali assumono connotazioni differenti in virtù delle diverse circostanze storiche e culturali che li contraddistinguono, ciò rende impossibile individuare una soluzione universale ai conflitti etnici poiché influenzati da fattori, non solo in partenza peculiari a ciascuno Stato, ma anche in continuo mutamento; non essendoci regole univoche per la risoluzione dei conflitti è indispensabile, per la sopravvivenza di un corpo sociale così variegato, che si garantisca a ogni gruppo la propria tutela. Per identificare quali gruppi siano meritevoli di una particolare tutela è imprescindibile il loro riconoscimento in quanto minoranza, ed è in questo contesto che sorge la questione della definizione di "minoranza".

Tale definizione risulta determinante al fine di identificare, legislativamente, i gruppi che sono oggetto di tutela e pertanto portatori di trattamenti differenziati: riconoscere una minoranza significa darle rilevanza giuridica e quindi permetterle di diventare interlocutrice con lo Stato, in un contesto dove la sua stessa dimensione minoritaria la pone in una posizione svantaggiata.

2. Una definizione di minoranze

Dare una definizione univoca di minoranze è impossibile²² poiché implica tenere presenti aspetti non solo giuridici ma anche socio-politici, in quanto la formazione di un gruppo, che possa essere definito tale, implica un processo sociale che lo connota, inevitabilmente, di caratteri peculiari e mutevoli. Il rischio è quello di giungere ad una definizione limitata poiché non includente della varietà di situazioni in cui un gruppo si può trovare: ogni caso è singolo e come tale deve essere trattato.

Spesso le minoranze sono individuate attraverso un solo criterio distintivo: linguistico, religioso, etnico o nazionale; ciò, da un lato, ha comportato la creazione di politiche di settore, dall'altro ha favorito uno studio generale delle differenze tra le comunità che ha permesso di distinguerle secondo caratteri generali: le comunità potrebbero essere distinte alla luce della natura delle loro rivendicazioni, così i gruppi con pretese di carattere culturale possono ritenersi soddisfatti dall'introduzione di nuove norme, mentre i gruppi con pretese di carattere politico propenderanno per veri e propri cambiamenti a livello istituzionale affinché possano essere coinvolti

²¹ Vi è infatti un ritorno all'etnicità, essa, intesa come senso di appartenenza ad una storia o ad un luogo, ha riassunto importanza negli ultimi decenni; basti pensare ai movimenti separatisti o nazionalisti basati sull'appartenenza ad un'etnia: rispettivi esempi sono i Catalani e gli Stati della ex-Jugoslavia. Per approfondire V. Cesareo *Società multietniche e multiculturalismi*, Milano, 2007; A. D. Smith, *Il revival etnico*, Bologna, 1984.

²² F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, 2008.

nella vita politica dello Stato²³. Identificare le minoranze sulla base di un solo criterio che ne definisce l'identità rischia di risultare insufficiente e ciò andrebbe a sacrificio della tutela accordata alla minoranza stessa, poiché limitata a una valutazione parziale delle esigenze di un dato gruppo: la necessità di valutare i singoli casi evitando eccessive comparazioni con casi analoghi, implica un'analisi completa dei casi stessi, individuando sia aspetti comuni che peculiarità.

Diversi sono stati i tentativi di dare una definizione di minoranze, sia dalla dottrina che dalle legislazioni nazionali e internazionali.

Una definizione significativa, che è tutt'ora in uso nel diritto internazionale, risale agli anni '70 ad opera di Francesco Capotorti, secondo il quale una minoranza è «*un gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione di uno Stato, in posizione non dominante, i cui membri – essendo di nazionalità dello Stato – possiedono caratteristiche etniche, religiose o linguistiche che differiscono da quelle del resto della popolazione, e mostrano, anche solo implicitamente, un senso di solidarietà, diretta a preservare la loro cultura, tradizioni, religione o lingua*»²⁴. La definizione offerta da Capotorti risulta però figlia del suo tempo e non propriamente applicabile al contesto attuale: in primo luogo il fattore numerico non si è sempre dimostrato determinante per l'identificazione di una minoranza, come in Africa con l'Apartheid²⁵, inoltre i criteri per la loro individuazione sono molto diversi e lo Stato ha ormai perso il suo ruolo centrale, in favore di soggetti internazionali, sovranazionali e sub-nazionali che godono di una posizione determinante rispetto alla produzione normativa in materia.

A livello internazionale la concezione stato-centrica è stata superata, arrivando a considerare i caratteri peculiari delle minoranze e mostrando indifferenza verso le definizioni date dalle normative statali. Gli organismi internazionali tendono infatti a riconoscere come minoranze, gruppi che spesso dalla normativa statale non sono presi in considerazione, tuttavia le definizioni date dal diritto internazionale non sono sempre vincolanti per i singoli Stati.

A livello nazionale, molti Stati hanno adottato una propria definizione di minoranza, questo comporta che solo i gruppi che rispecchiano le caratteristiche normativamente definite, possono godere della tutela prevista²⁶. L'assenza di una definizione comune fa sì che ogni Stato decida discrezionalmente i criteri di riconoscimento della rilevanza giuridica della minoranza, impedendo un'azione statale uniforme.

Spesso questa scelta è però adottata secondo opportunità politiche piuttosto che in virtù di una sensibilità etnica: vengono svolte valutazioni e proiezioni rispetto ai costi

²³ A. Mastromarino, *Il federalism disaggregativo*, Milano, 2010, 18 ss.

²⁴ Capotorti F., *The protection of minorities under multilateral agreements on Human Rights*, in *The Italian yearbook of international law*, 1976, II, pp. 14 ss.

²⁵ In Sud Africa la popolazione nera era numericamente maggiore rispetto a quella bianca e tuttavia essa non poteva essere considerata maggioranza.

²⁶ Ad esempio, in Ungheria la legge prevede che solo i gruppi che siano insediati sul territorio ungherese da almeno un anno possano essere considerati minoranze, escludendo quindi profughi, immigrati, residenti stranieri o apolidi.

e ai benefici che il riconoscimento di una data minoranza comporta. Gli Stati considerano gli effetti che il rilievo giuridico della suddetta avrebbe in termini di coesione sociale e pacificazione oltre ad altri elementi che spesso ricorrono come la concentrazione territoriale, la coesione del gruppo, il numero degli appartenenti allo stesso e la natura delle sue rivendicazioni.

2.1. Gli elementi costitutivi

Nonostante la difficoltà di dare una definizione univoca di minoranza, vi sono degli elementi che sono ordinariamente presenti nelle definizioni proposte, sia a livello legislativo nei vari ordinamenti, sia a livello dottrinale.

2.1.1. Elementi oggettivi e soggettivi di appartenenza

Elemento richiesto è che l'appartenenza a un gruppo non si limiti a una auto-identificazione ma sia accompagnata anche da un'etero-identificazione, ovvero «tale appartenenza sia riconosciuta e voluta da chi a tale gruppo ritiene di appartenere, a chi a tale gruppo già appartiene, e dall'ordinamento giuridico»²⁷. Il riconoscimento dell'individuo, come appartenente al gruppo, da parte degli altri membri del gruppo stesso, è un fattore che può generare, in alcuni casi²⁸, delle discriminazioni o addirittura il venir meno della tutela delle minoranze.

Questo sentimento di appartenenza si connota di elementi oggettivi e soggettivi: tra i primi si evidenziano la residenza, la cittadinanza, la cultura, la lingua, la religione, l'inferiorità numerica, la posizione non-dominante ecc. mentre per i secondi figurano la volontà di mantenere la propria identità e i tratti distintivi, la volontà di appartenere ad un gruppo e la solidarietà di quest'ultimo.

3. Minoranze autoctone e nuove minoranze

La distinzione tra criteri oggettivi e soggettivi spesso è causa di previsioni normative che differenziano il trattamento riservato alle minoranze autoctone rispetto alle “nuove minoranze”²⁹.

Le minoranze autoctone si differenziano dalle nuove minoranze in primo luogo sul piano della cittadinanza: le prime riconoscono la base sul quale poggia lo Stato poiché ritengono di aver contribuito a costruirla; avendo riconosciuto ai membri stessi il diritto di cittadinanza ed essendo spesso insediati in un'area determinata del territorio, questi gruppi mirano alla realizzazione «dell'autogestione della vita comunitaria attraverso il controllo del proprio territorio o, detto diversamente, dell'attenuazione, entro i confini di questo, dei caratteri della sovranità statale»³⁰. Queste minoranze

²⁷ Vitale, 2008, 17.

²⁸ In India, a fronte dei sistemi di quote nella pubblica amministrazione, molti soggetti si fingono appartenenti alla casta degli “intoccabili” al fine di ottenere più facilmente un posto di lavoro, in quanto agli intoccabili è riservata una quota delle posizioni lavorative.

²⁹ F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, cit., p. 18.

³⁰ S. Mancini, *Minoranze autoctone e Stato*, cit., p. 40.

vogliono gestire in autonomia gli affari socio-economici, culturali e politici nonché poter esprimere le proprie esigenze di fronte alla società complessiva. Fine ultimo, di questi gruppi, è quello di conservare la propria diversità rispetto alle identità maggioritarie.

Le “nuove minoranze” sono rappresentate dagli immigrati e dalle loro famiglie nonché dalle comunità nomadi; questi gruppi non sono, di regola, titolari del diritto di cittadinanza e non sono circoscritti in uno specifico territorio. Le loro rivendicazioni concernono, principalmente, l’integrazione nella società pur volendo mantenere parte dei propri usi e costumi.

La distinzione basata sulla cittadinanza implica una diversa posizione giuridica nell’ordinamento statale che influisce sulle politiche da adottare rispetto alle due diverse minoranze: mentre per quelle “nuove” si ritengono idonee politiche di integrazione, spesso sollecitate dagli immigrati stessi, per quelle autoctone viene imposto un divieto di assimilazione; questi diversi approcci non devono essere intesi come categorie assolute, bensì come gli estremi, da massima integrazione a massima distinzione, di un’unica scala che definisce i diversi gradi di trattamento delle differenze. È da tener sempre presente che ogni gruppo ha le sue peculiarità e sulla misura di queste dovrebbe essere previsto il trattamento adatto: in alcuni casi, non è possibile definire univocamente l’appartenenza di un gruppo ad una categoria piuttosto che all’altra, è il caso di popoli indigeni come Sinti e Rom che, nel contempo, sono immigrati ma rivendicano diritti simili a quelli riconosciuti alle minoranze autoctone.

4. I popoli indigeni

I popoli indigeni, essendo da lungo tempo stanziati in determinate aree territoriali, possono essere identificati come minoranze autoctone, con la particolarità, tuttavia, di essere stati nella maggior parte dei casi ridotti, in seguito a conquiste o invasioni, in uno stato di minorità, se non sterminati³¹: questo impedisce il sentimento di partecipazione alla costruzione della base dello Stato nonché l’incompatibilità dei loro usi e costumi con quello del gruppo dominante. Gli stili di vita dei due fronti, minoranza e maggioranza, sono spesso incompatibili pertanto l’accomodamento sul piano linguistico, culturale o religioso non è sufficiente. Esempio di rilievo è quanto accaduto negli Stati Uniti con la “conquista del West” quando a causa dello sterminio dei bisonti, dovuto sia ai nuovi insediamenti sia alla volontà di sterminare gli indiani d’America³², l’unica fonte di sostentamento di quei popoli venne meno.

³¹ Molti sono i casi di sterminio: gli indiani d’America in Canada e negli Stati Uniti, gli aborigeni australiani e i popoli andini del Sud America.

³² Il Trattato di Fort Laramie, siglato nel 1868, tra gli indiani e lo Stato americano prevedeva il riconoscimento dell’appartenenza del territorio abitato dai Sioux agli stessi “fino a quando il bisonte vivrà”, non è un caso che la caccia al bisonte divenne uno degli sport più amati negli anni successivi. Zucconi V., *Gli spiriti non dimenticano – Il mistero di Cavallo Pazzo e la tragedia dei Sioux*, Mondadori, 1998.

A partire dalla fine del XX secolo, l'esigenza di tutelare queste minoranze "artificiali" si è sempre più fatta sentire, implicando forme di tutela diverse rispetto a quelle previste per le minoranze tradizionali. Il primo passo determinante fu il superamento della teoria della *terra nullius* secondo la quale, la terra dei nuovi continenti era una terra occupabile liberamente poiché non di proprietà degli indigeni che già vi abitavano; fu attraverso questo *escamotage*, accompagnato dalla convinzione che questi popoli fossero inferiori, che si legittimarono numerose politiche di repressione e sterminio, in particolare durante il colonialismo.

L'identificazione di un popolo indigeno, per quanto semplice, ha generato una serie di contestazioni sia rispetto all'appartenenza a tali gruppi, sia riguardo il riconoscimento degli stessi quali indigeni, ad esempio lo Stato ucraino si è sempre rifiutato di conoscere lo status di popolo indigeno ai Tatars della Crimea.

5. Conclusioni

Le diverse caratteristiche che connotano i vari gruppi determina la necessità di adottare un atteggiamento "aperto" nell'identificazione delle minoranze: la maggior parte di queste non rispecchiano in modo assoluto le categorie formulate dalla dottrina: minoranze autoctone e nuove minoranze, gruppi etnici e minoranze nazionali nell'accezione data da Kymlicka, minoranze e popoli sono categorie generali che devono essere superate laddove costituiscano un impedimento all'effettiva tutela delle varie comunità. Ogni comunità è a sé e attua le proprie rivendicazioni sulla base del proprio passato e del proprio presente, che è in continua evoluzione; sono proprio queste rivendicazioni a influenzare la risposta dello Stato e a doverle identificare come minoranze.

A ragione, Toniatti affermò che «le minoranze, in quanto tali non esistono. Esistono, piuttosto, gruppi sociali – dotati ciascuno di una propria identità – piccoli e grandi, numerosi e non»; pertanto: «un gruppo sociale può essere immaginato trasformarsi in minoranza nel momento in cui, sulla base di un elemento di riferimento comune e unitario, entra in relazione con altro gruppo, il quale, in ragione di un connotato di tipo (non solo, ma anche) prevalentemente quantitativo, viene a costituire la maggioranza»³³.

³³ R. Toniatti, *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, 1994, p. 279.

CAPITOLO III

La tutela delle minoranze

1. Premessa

Il multiculturalismo pone la sfida della convivenza di comunità differenti, queste comunità non sempre si pongono in termini di alterità rispetto all'identità statale: «la questione del riconoscimento di diritti in capo alle minoranze si presenta, infatti, solo rispetto a quelle formazioni nelle quali il soggetto non si limita a transitare, conservando la propria individualità, bensì è coinvolto in un processo identificativo di tipo collettivo, che presuppone non tanto un atto di mera adesione spontanea alle attività comunitarie, quanto la volontà di partecipare al destino della formazione stessa, di cui si sente parte integrante e che avverte come parte integrante del proprio *io*»³⁴. In questa eventualità, il gruppo sollecita lo Stato affinché vi sia un proprio intervento nell'attività decisionale dello stesso, attraverso la valorizzazione di quella data comunità.

Affinché questa valorizzazione avvenga è necessario che il gruppo di minoranza abbia, all'interno di quel dato ordinamento, rilevanza giuridica. A tal proposito, si rinvia alla definizione di minoranza e alla forte discrezionalità dello Stato nel concederle il riconoscimento.

Nel corpo sociale, sono presenti diverse comunità che, sul piano delle rivendicazioni, possono essere distinte in due categorie: la prima è rappresentata dalle comunità che avanzano richieste di carattere culturale, e pertanto si ritengono soddisfatte attraverso interventi normativi quali, ad esempio, il riconoscimento costituzionale del principio della tutela del pluralismo culturale; la seconda è rappresentata da quei gruppi che rivendicano la propria partecipazione alla vita pubblica dello Stato e che possono essere considerati “a vocazione politica”³⁵, prescindendo da ulteriori rivendicazioni quali quelle relative alla diversità linguistica, religiosa e, più in generale, etnica, le quali sono principalmente strumenti attraverso i quali ottenere il riconoscimento della propria identità all'interno dello Stato. In questo secondo caso sono necessari interventi sul piano istituzionale.

2. La tutela delle minoranze nel testo costituzionale

Gli ordinamenti statali possono riconoscere o meno le minoranze e garantire loro forme di tutela. In questo senso, possono essere distinti gli stati «nazionalisti repressivi»³⁶ e gli stati «nazionali agnostici» dagli stati che invece danno rilevanza e tutela ai gruppi minoritari.

³⁴ A. Mastromarino, *Il federalismo disaggregativo*, cit., p.16.

³⁵ Op. loc. ult. cit., p. 19.

³⁶ R. Toniatti, *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, cit., p. 292 ss.

Nello «Stato nazionalista repressivo» si adottano politiche finalizzate all'eliminazione dei segni della presenza delle minoranze nazionali e la loro esistenza viene ufficialmente negata: la volontà dello Stato è quella di creare una società statale che sia omogenea ed è per questo che vengono applicate numerose restrizioni anche nei rapporti privati dei membri della minoranza stessa.

Lo «Stato nazionale liberale agnostico» vede l'identificazione dell'*ethnos* in una sola comunità politica: il cittadino pone tutta la sua lealtà nello Stato pertanto non possono essere riconosciute comunità che siano da intralcio a questa linea unidirezionale. Lo Stato si dice indifferente alla questione etnica, poiché non rilevante. Vige un principio di non discriminazione che tocca i gruppi etnici diversi solo in forma negativa, in base al principio di uguaglianza formale³⁷ pertanto non vi è alcun riconoscimento di uno *status* particolare. Un esempio di Stato agnostico è la Francia, dove sono stati necessari, tuttavia, dei cambiamenti verso il decentramento regionale a causa delle istanze sempre crescenti dei gruppi minoritari.

L'uguaglianza formale, ovvero trattare paritariamente tutti i gruppi – ovvero situazioni differenti, non è opportuna in un contesto multiculturale, più precisamente multinazionale, a causa della sensazione di oppressione che il cittadino membro di una minoranza prova: Köchler lo definì come il sentirsi «tenuto in ostaggio da un'identità astratta che si articola nel potere statale centrale»³⁸; lo Stato esercita questo potere, ma essendo espressione della maggioranza, le sue stesse scelte sono espressione di quest'ultima e sono pertanto percepite come insensibili alle esigenze delle minoranze. Il tentativo, seppur involontario, di omologazione diviene inevitabile laddove vi sia la confluenza di ogni individuo nella comunità politica: le minoranze devono adattarsi alla visione della maggioranza, quest'ultima ha, appunto, il potere di indirizzo dello Stato.

Gli Stati che, al contrario, riconoscono giuridicamente le minoranze attribuiscono ai membri delle stesse uno *status* giuridico basato su due elementi: il primo di carattere materiale consistente nella posizione assunta da quel membro all'interno di un gruppo sociale e il secondo di tipo formale che riguarda il riconoscimento che di quella posizione dà l'ordinamento giuridico. In sostanza l'individuo gode di uno *status* inteso come una «posizione giuridica comune a tutti i soggetti che hanno pari requisiti, che sono cioè omogenei rispetto ad alcuni parametri»³⁹. Fanno capo al singolo, di conseguenza, una serie di diritti e obblighi e alla minoranza in sé e agli organi che la rappresentano sono riconosciute forme speciali di autonomia. All'interno di uno Stato coesistono quindi diverse comunità di cittadini dotati di uno *status* particolare; tuttavia resta il problema dell'identificazione degli appartenenti a una minoranza: per verificare l'effettiva appartenenza del singolo alla comunità non è possibile ricorrere a elementi "obiettivi" come la conoscenza della lingua o il nome, ed è per

³⁷ S. Mancini, *Minoranze autoctone e Stato*, cit., p. 42.

³⁸ H. Köchler, *Il concetto di nazione e la questione del nazionalismo. Lo «Stato-nazione» tradizionale e una «comunità-stato» multiculturale*, in T. Bonazzi, M. Dunne (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologna, 1994, p.54.

³⁹ S. Mancini, *Minoranze autoctone e Stato*, cit., p. 45.

questo che nei regimi democratici pluralisti si predilige lasciare tale riconoscimento all'auto-dichiarazione dell'interessato. Il riconoscersi in una minoranza o meno dovrebbe essere lasciato alla libertà dell'individuo, il quale deve anche avere il diritto di disconoscersi, laddove volesse: il diritto di affermare la propria personalità è un diritto fondamentale riconosciuto non solo dalle Costituzioni degli Stati democratici pluralisti ma anche dalla normativa internazionale sui diritti dell'uomo⁴⁰.

La minoranza diviene quindi un gruppo riconosciuto, non di creazione statale, centro di riferimento e di imputazione di relazioni giuridiche, sebbene sprovviste, in principio, «di qualunque possibilità di azione giuridica diretta»⁴¹. La minoranza è una formazione sociale non associativa, ma diffusa e priva di personalità giuridica, «la cui unitarietà è data... dalla titolarità di un corpo di interessi comuni alla cui tutela sono dedicate le norme che realizzano la protezione minoritaria»⁴²; è interesse di quel «corpo» salvaguardare e accrescere i propri caratteri etnici, linguistici e culturali, si tratta di interessi comuni a tutti i membri della minoranza, la quale, quindi, non consiste in una somma di interessi quanto piuttosto in una comunione di essi.

I diritti riconosciuti alla minoranza possono essere fatti valere da organi che la rappresentino, talvolta identificati dall'ordinamento stesso, talvolta invece viene individuato caso per caso un ente autonomo controllato dalla minoranza o un partito politico o i membri, eletti come candidati di quel gruppo minoritario, di organi collegiali.

3. I modelli di Stato che danno rilevanza giuridica alle minoranze

I due modelli di stato nei quali viene data rilevanza giuridica alle minoranze si identificano, nella definizione data da Toniatti, in: «nazionale a vocazione multinazionale e promozionale» e «multinazionale paritario».

3.1. Il modello «nazionale a vocazione multinazionale e promozionale»

In questo modello sussiste un gruppo dominante, identificabile nella “nazione”, accompagnato da gruppi etnici inferiori che vengono riconosciuti e protetti a livello costituzionale. La tutela viene garantita dall'ordinamento e dai suoi principi fondamentali, tale tutela assume forme differenti: una tutela di tipo positivo può prevedere sia il riconoscimento di situazioni giuridiche individuali e collettive in capo ai membri di una minoranza sia solo situazioni di carattere individuale se, queste, sono comunque destinate a proteggere non solo gli interessi del singolo, come tale, ma anche i suoi interessi in quanto membro di una comunità-minoranza poiché in questo caso

⁴⁰ Un esempio è riscontrabile nell'art. 27 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, il quale afferma che: «In quegli Stati, nei quali esistono minoranze etniche, religiose, o linguistiche, gli individui appartenenti a tali minoranze non possono essere privati del diritto di avere una vita culturale propria, di professare e praticare la propria religione, o di usare la propria lingua, in comune con gli altri membri del proprio gruppo». In questo senso, ogni individuo ha il diritto di formare e manifestare la propria personalità sia come singolo sia nella formazione sociale: è sua nella sua libertà scegliere come esprimerla o non esprimerla.

⁴¹ Cfr. A. Pizzorusso, *Minoranze e maggioranze*, Torino, 1997, p. 534.

⁴² Op. loc. ult. cit. p. 533.

tali interessi possono essere definiti collettivi. Esempio di diritti individuali che sono destinati a proteggere interessi collettivi sono i diritti linguistici, laddove gli stessi tutelino l'uso della lingua di una data minoranza nei rapporti con la pubblica amministrazione, nel settore giudiziario, durante le attività culturali o nelle scuole. In alcuni casi alla lingua minoritaria viene data ufficialità, o a livello territoriale come avviene in Italia⁴³, o sull'intero territorio nazionale come in Svizzera⁴⁴.

La tutela delle minoranze può crescere laddove siano riconosciuti, ai membri della minoranza, particolari diritti rispetto alle funzioni elettorali: può essere prevista una deroga al principio di uguaglianza del voto, come nel caso in cui un numero di rappresentanti della minoranza venga garantito all'interno di organi elettivi, sia locali sia nazionali. È possibile, inoltre, che alla minoranza venga concesso un trattamento di favore nell'utilizzo di fondi pubblici come nella composizione di organi non elettivi. La soluzione che dimostra maggiore sensibilità nei confronti dei gruppi etnici riguarda la concessione di autonomia politica alla minoranza, istituendo organi di carattere politico, con funzione di auto-governo, nelle zone in cui il gruppo minoritario è insediato.

L'autonomia della minoranza viene però riconosciuta solo in casi eccezionali: deve essere prevista una deroga rispetto ai principi di ripartizione del potere. Questo implica il rischio che vi siano delle discriminazioni poiché le deroghe potrebbero riguardare solo alcune minoranze, oppure potrebbero prevedere trattamenti differenti andando a creare minoranze più forti e minoranze più deboli.

3.2. Il modello «multinazionale paritario»

Per ovviare al pericolo di trattamenti discriminatori si può applicare il modello dello stato «multinazionale paritario», nel quale l'ordinamento è «preordinato, sia dal punto di vista dell'organizzazione territoriale del suo apparato istituzionale sia dal punto di vista della legislazione sostanziale, in modo da incorporare e riflettere su base paritaria la multinazionalità della propria realtà sociale permanente»⁴⁵: non si può quindi parlare di minoranza o maggioranza da un punto di vista *giuridico* poiché ciascun

⁴³ Art. 99 St. T. A. A.: «Nella regione la lingua tedesca è parificata a quella italiana che è la lingua ufficiale dello Stato. La lingua italiana fa testo negli atti aventi carattere legislativo e nei casi nei quali dal presente Statuto è prevista la redazione bilingue».

⁴⁴ Art. 70 Cost.:

«1 Le lingue ufficiali della Confederazione sono il tedesco, il francese e l'italiano. Il romancio è lingua ufficiale nei rapporti con le persone di lingua romancia.

2 I Cantoni designano le loro lingue ufficiali. Per garantire la pace linguistica rispettano la composizione linguistica tradizionale delle regioni e considerano le minoranze linguistiche autoctone. 3 La Confederazione e i Cantoni promuovono la comprensione e gli scambi tra le comunità linguistiche. 4 La Confederazione sostiene i Cantoni plurilingui nell'adempimento dei loro compiti speciali.

5 La Confederazione sostiene i provvedimenti dei Cantoni dei Grigioni e del Ticino volti a conservare e promuovere le lingue romancia e italiana».

⁴⁵ Toniatti R., *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, in T. Bonazzi, M. Dunne, *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologna, 1994, 295.

gruppo è una minoranza e nessun gruppo riveste il ruolo di maggioranza, seppur ve ne possano essere, numericamente intese.

Toniatti, critico rispetto a questo modello di Stato, osserva che esso è più simile a una riproduzione dello stato “nazionale agnostico” per ogni singolo gruppo etnico presente sul territorio nazionale, non promuovendo quindi una legislazione positiva volta alla tutela delle minoranze. Si osserva, inoltre, che sussiste la possibilità che gruppi maggioritari siano ridotti a minoranze in determinate aree territoriali occupate da gruppi, in quella circoscrizione, più numerosi⁴⁶; questi necessitano, evidentemente, di una tutela positiva. In aggiunta, prevedere un’uguaglianza giuridica di un gruppo, quando effettivamente più debole, rispetto a un altro può non essere sufficiente per garantire la sua tutela: alla luce di queste riflessioni il modello “multinazionale paritario” può dirsi via di mezzo tra il modello a vocazione multinazionale e quello nazionale agnostico: mantiene un atteggiamento agnostico rispetto alle nazioni dominanti in quanto le pone sul medesimo livello, mentre adotta previsioni a tutela dei gruppi non dominanti, dimostrando la sua natura promozionale.

Laddove le minoranze vengano tutelate attraverso la concessione di sfere di autonomia territoriale, il sistema istituzionale assume forme simili nel modello multinazionale paritario e in quello a vocazione multinazionale: in entrambi i casi si adottano meccanismi di decentramento che però assumono intensità diversa. Nel primo modello, di norma, si applica un sistema federale che esprime un livello di autonomia maggiore per gli enti territoriali; per contro, il secondo modello, ossia quello a vocazione multinazionale, propende per modelli regionali.

4. Minoranze autoctone e situazioni minoritarie

Il forte legame con il territorio contraddistingue le minoranze autoctone, le quali, pur possedendo il diritto di cittadinanza, propendono per portare avanti rivendicazioni sul piano dell’essenza dello Stato di appartenenza: queste riguardano principalmente il diritto di abitare quel dato luogo, in cui si sono formate e si sono insediate, di poterlo governare e di poterne gestire le risorse. Le minoranze autoctone sono convinte di essere titolari di un legittimo diritto all’autogoverno e mirano, appunto, ad attenuare, nell’area territoriale di interesse, la sovranità statale. Non volendo eccessivamente generalizzare, è bene tener presente che vi sono anche casi in cui tali rivendicazioni non vengono in essere, tuttavia, eccetto questi casi eccezionali, la tutela delle minoranze autoctone si basa sul principio di territorialità.

In altre situazioni minoritarie, come le famiglie di lavoratori migranti (c.d. “nuove minoranze”) o i nomadi, il radicamento territoriale non è presente e, nella maggior parte dei casi, questi soggetti non sono titolari del diritto di cittadinanza. Permane, dunque, il senso di estraneità in capo a queste minoranze rispetto ai valori propri dello Stato ospitante: ciò causa tensioni poiché è necessario bilanciare la loro libertà

46 Come avviene con gli anglofoni in Québec o con gli italo-foni in Alto Adige.

di restare “diverse”, senza tuttavia cadere nel mancato rispetto del principio di uguaglianza, con la necessità di garantire il rispetto di valori fondamentali che, in alcun modo, possono essere attenuati in favore della tutela delle minoranze.

5. Gruppi autoctoni e dinamiche statali

Come anticipato precedentemente, le minoranze autoctone sono caratterizzate da un forte legame con il territorio e questo influisce sulla scelta delle istituzioni statali nella prevenzione e risoluzione delle tensioni che il pluralismo può determinare all'interno di uno Stato multinazionale. Se le politiche di repressione e di indifferenza non sono considerate soddisfacenti⁴⁷, l'adozione di politiche di riconoscimento, tutelanti il pluralismo culturale, e la concessione di forme autonomia territoriale a quei gruppi con un forte sentimento identitario si dimostrano più funzionali per garantire la stabilità interna dello Stato e il rispetto dei diritti dell'individuo.

Più precisamente, le politiche che mirano alla salvaguardia del pluralismo e delle varie identità culturali si dimostrano idonee alla tutela di quelle minoranze che non aspirano all'autogoverno, sia perché non hanno un forte legame con il territorio sia perché sono demograficamente frammentate.

La concessione di autonomia a livello politico, soprattutto se essa si declina in un'autonomia di tipo territoriale, supera quelle che sono semplici legislazioni settoriali che si occupano dei singoli caratteri culturali di ogni gruppo ed è per questo che quest'opzione risulta più consona alla tutela della dimensione pubblica delle comunità autoctone.

6. La concessione di autonomia

Lo Stato può concedere, in un contesto multiculturale, l'autonomia personale o territoriale, entrambe implicantemente concessioni sul piano dell'autogoverno e dell'autogestione. L'autonomia personale prevede il riconoscimento di diritti autonomici in capo a individui che presentano determinate qualità soggettive, ciò pone il problema dell'individuazione dei soggetti che possono dirsi membri di una comunità e del rispetto della riservatezza delle dichiarazioni di appartenenza poiché l'affiliazione a una comunità configura un dato sensibile; oltre alla difficoltà di individuare i soggetti od organi che devono essere chiamati a gestire tale autonomia; evidentemente, l'autonomia personale meglio si adatta a minoranze frammentate sul territorio.

⁴⁷ La politica di repressione induce le minoranze ad emigrare in massa o a rinunciare alla propria identità, mentre, con una politica di indifferenza verso la diversità culturale, l'individuo può manifestare la propria “diversità” solo nel privato con la conseguenza di abbandonare, gradualmente, il proprio habitus culturale attraverso, tuttavia, una scelta che non può considerarsi libera quanto piuttosto indotta da istituzioni pubbliche incentivanti uno spazio pubblico che “volendo essere di tutti finisce con l'essere di nessuno”. In particolare, la professata laicità culturale dello Stato è di difficile realizzazione e induce, coloro che vogliono mantenere la propria identità culturale, a isolarsi dalla società e vivere, appunto, una vita di confine spesso priva del controllo statale: è comune che, in questo contesto di isolamento, possano nascere e rafforzarsi gruppi borderline, a carattere violento, che minino alla pace sociale al fine di ottenere il diritto, per il proprio gruppo, di autodeterminarsi.

L'autonomia territoriale, invece, prevede il riconoscimento dei diritti inerenti alla stessa a tutti coloro che risiedono in una determinata area geografica con il conseguente problema della tutela di coloro che, pur risiedendo nel medesimo territorio, non appartengono a quella minoranza. Tale forma di riconoscimento implica un maggiore coinvolgimento e partecipazione da parte delle minoranze e, di conseguenza, un contributo rilevante al mantenimento dell'unità statale.

Lo Stato, nella concessione dell'autonomia – letta come formula per l'autogoverno, non rinuncia alla propria sovranità quanto piuttosto «all'esercizio di una prerogativa sovrana rappresentata dalla libertà dello Stato che può scegliere di organizzare il territorio ed il potere centrale secondo modelli di accentramento, di deconcentrazione o di decentramento»⁴⁸.

L'autonomia è, quindi, un fenomeno di diritto interno che raramente ha effetti sul piano internazionale e consiste in una scelta dello Stato di fronte a rivendicazioni di carattere etnico-culturale o a particolari esigenze economiche o geografiche del territorio interessato. Concedendo l'autonomia, lo Stato evita di giungere ad eventi drastici come la secessione: non vengono creati nuovi enti indipendenti e non viene minata l'unità dello Stato né il pluralismo culturale che lo caratterizza; gli interessi e le culture dei gruppi autoctoni sono espressi dalle comunità locali o dalle entità sub-statali.

Come sottolineato dalla dottrina «l'autogoverno poggia sul principio di sussidiarietà, sulla sovranità democratica degli elettori, sulla libertà di associazione tra cittadini e sulla libertà di unione tra istituzioni territoriali, sul dominio della legge costituzionale. Permette di individuare dinamicamente le strutture politico-istituzionali più rispondenti alla natura dei problemi che la società deve affrontare»⁴⁹.

Anche nel diritto internazionale il diritto di autodeterminazione dei popoli è tutelato in forma ridotta poiché non include necessariamente un diritto di secessione e di “auto-costituzione” dei gruppi o nazioni in Stati.

Nel momento in cui ai popoli viene concessa la possibilità di partecipare alla vita dello Stato attraverso forme democratiche, il diritto alla secessione, come espressione del principio di autodeterminazione, viene meno. Il diritto internazionale e la prassi delle Nazioni Unite si dimostrano riluttanti a riconoscere la legittimità delle azioni dei movimenti separatisti laddove sia loro già riconosciuta l'autonomia politica, intesa come diritto di autogoverno; in questo senso, il diritto di autodeterminazione, riconosciuto in capo a tutti i popoli, viene limitato, mentre il suo riconoscimento è per lo più presente in caso di dominazioni coloniali o razziste o in caso di oppressioni manifestate anche con reiterate violazioni dei diritti fondamentali del singolo individuo e del proprio gruppo di appartenenza. In particolare, il principio di autodeterminazione dei popoli è visto come espressione del diritto all'uguaglianza, non più

⁴⁸ Cfr. A. Mastromarino, *Il federalismo disaggregativo*, cit., p. 52.

⁴⁹ A. Sabatino, *Autodeterminazione o autogoverno?*, in *Il federalista*, 2002, 110 ss.

ricollegandolo invece come mezzo per raggiungere l'indipendenza. In tal senso Lattanzi afferma che «il principio di autodeterminazione non implica il diritto di secessione da parte di minoranze desiderose, spesso per rivendicazioni puramente nazionalistiche, di ergersi a Stato indipendente. I diritti delle minoranze possono essere garantiti in uno Stato da un regime democratico rispettoso dei diritti dell'uomo in generale e dei diritti specifici delle minoranze in particolare e disposto, infine, a concedere ampie autonomie di governo a gruppi etnici stanziati su una parte del territorio nazionale»⁵⁰.

Spesso, i conflitti etnici sono, infatti, innescati da contesti repressivi o, comunque, nei quali le istituzioni statali rifiutano di adottare un atteggiamento di apertura nei confronti del pluralismo e, in particolare, di attuare modifiche costituzionali al fine di rivedere l'organizzazione istituzionale e territoriale a favore delle minoranze.

Vi sono esempi, come l'Irlanda del Nord, nei quali con la concessione di autonomia a determinate aree geografiche, sono state stemperate le contrapposizioni: è necessario, tuttavia, che con tale concessione siano effettivamente riconosciuti concreti poteri decisionali coinvolgenti ogni forza sociale. Da un lato, si compie l'atto oggettivo di istituire degli ambiti di autonomia territoriale e dall'altro si riconosce uno stato soggettivo in capo alla realtà rappresentata dal gruppo etnico, ovvero uno stato di "altro" rispetto al gruppo maggioritario, sebbene comunque parte dello Stato inteso come comunità e apparato.

L'autonomia, come principio, deve necessariamente trovare riconoscimento nella Costituzione poiché diviene un elemento strutturale dell'ordinamento: non solo consolida il sistema assicurandone la tenuta ma, anche, permette ai vari gruppi di partecipare alla vita dello Stato e quindi operare per la comunità locale mantenendo istituzioni e regole collettivi a livello centrale. L'autonomia identificata come principio costituzionale permette di escluderla da possibili interventi del legislatore poiché entra a far parte di un nucleo incompressibile di principi.

6.1. Oltre la tolleranza

Riconoscendo l'autonomia, le politiche dello Stato non si limitano a un semplice atteggiamento di tolleranza nei confronti del pluralismo etnico, ma puntano verso l'integrazione. In questo senso, l'integrazione deve essere intesa come il «supplemento che tende a colmare una mancanza»⁵¹ ovvero come strumento per ottenere una tolleranza pluralista dove non vi sia divario tra chi tollera e chi viene tollerato. La società diviene inclusiva e consapevole della necessità di conservare la diversità al suo interno poiché non potrebbe sopravvivere, nel lungo periodo, senza tale diversità: è in questo contesto che i gruppi autoctoni si sentono accettati alla stregua di soggetti politici, portatori di interessi che hanno il potere di esprimere attraverso strumenti democratici.

⁵⁰ F. Lattanzi, *Autodeterminazione dei popoli*, in *Digesto*, Disc. Pubbl., vol II, Torino, Utet, 1992, 7

⁵¹ N. Tommaseo, B. Bellini, *Dizionario della lingua italiana*, Torino, 1849, 1865 ss.

L'ente autonomo non è un soggetto a cui viene delegato un potere, bensì parte dello Stato, partecipa allo stesso in quanto momento di vita democratica e lo Stato riesce a ritrovare la propria unità, anche dal punto di vista sociale.

7. La necessità di riconoscere l'autonomia

Laddove vi siano minoranze con un forte legame con il territorio o che comunque rivendichino la propria autonomia dal punto di vista territoriale, il modello autonomo risulta più idoneo a stemperare le tensioni di matrice etnico-nazionale senza minare l'unità dello Stato. Tale modello implica, chiaramente, l'identificazione delle minoranze a cui concedere l'autonomia e la necessità di definire il contenuto della stessa: queste scelte sono, come già detto, oggetto di discrezionalità, tuttavia vi sono casi in cui quest'ultima è più limitata per la presenza di caratteri che rendono inevitabile la considerazione delle rivendicazioni di tali formazioni.

La presenza di fattori come l'organizzazione politica della comunità, la concentrazione territoriale e la coesione attorno a un comune codice etico-comportamentale rendono indispensabile per lo Stato la concessione di autonomia alla comunità stessa, al fine di evitare tensioni politico-istituzionali continue. L'unica soluzione di fronte a un'identità così forte e radicata è, appunto, l'autonomia politica e territoriale.

7.1. L'organizzazione politica e la concentrazione territoriale

La comunità richiedente l'autonomia deve essere politicamente organizzata: le sue istanze devono essere politicamente orientate in quanto, laddove fosse sufficiente un riconoscimento di tipo culturale, non sarebbe giustificata l'attribuzione di autonomia. La natura politica della minoranza è legata alle radici territoriali della stessa tanto che è logico riconoscere l'autonomia politica di una comunità quando questa sia insediata in un'area geografica circoscritta: è tale radicamento a sviluppare la convinzione di essere titolare di un originario diritto di autogoverno su quelle zone in cui storicamente il gruppo si è sviluppato.

7.2. La coesione attorno ad un codice etico-comportamentale

Il riconoscimento dell'autonomia dovrà avvenire nei confronti di quei gruppi che costituiscono formazioni sociali costituite a prescindere dall'attribuzione di una valenza giuridica. Preesiste, pertanto, una situazione di fatto della quale l'ordinamento prende atto e che legittima il riconoscimento stesso: con il "riconoscere" lo Stato accetta implicitamente questa situazione; vi è differenza tra l'autonomia come *status* naturale di fatto, basata su un'identità forte e irriducibile, e l'autonomia come riconoscimento dello Stato.

L'esistenza del gruppo stesso e quindi la sua identità precede e prescinde il riconoscimento giuridico, tanto che, indipendentemente da esso, il gruppo coltiva e rafforza il proprio sentimento identitario, distinguendosi dal gruppo maggioritario e sancendo dei confini attraverso codici etico-comportamentali che sono validi per i com-

ponenti della comunità a prescindere dall'inesistenza di una valenza giuridica riconosciuta agli stessi. Il gruppo si considera autonomo per natura e materialmente esistente ancora prima che intervenga un riconoscimento sul piano giuridico.

Affinché un gruppo riesca a darsi delle regole, e quindi un proprio ordinamento, è necessario che sia significativamente coeso al suo interno poiché laddove il livello di coesione fosse debole, i codici comportamentali del gruppo sarebbero destinati a perdersi: la norma cadrebbe in desuetudine a causa dell'assenza di legami forti che pertanto non spingerebbero verso la sopravvivenza delle regole di comportamento caratterizzanti la comunità stessa con la conseguenza di determinare un progressivo adattamento al modello maggioritario.

Quando i vincoli di appartenenza alla comunità sono, invece, forti. Se sono previste delle sanzioni in caso di violazione del codice comportamentale percepite come strumento di coesione e non solo di deterrenza o se il rispetto delle norme è considerato come fondamentale al fine della costruzione della propria identità, in questi casi il gruppo sentirà come necessario darsi delle regole creando, di conseguenza, un ordinamento di fatto che si opporrà, per natura, all'ordinamento dello Stato, soprattutto quando vengono avanzate rivendicazioni limitatamente ad un territorio e le stesse assumono carattere politico.

8. La funzione sociale del riconoscimento dell'autonomia

La trasformazione in Stato autonomico può, rispettando il principio di sussidiarietà, rafforzare la democrazia e avere una funzione sociale laddove sussistano determinati elementi come l'effettiva gestione del territorio e il riconoscimento dell'autonomia territoriale in dati spazi.

In primis, la popolazione locale dovrà effettivamente gestire l'area territoriale d'interesse attraverso organi svolgenti attività di programmazione politica, che siano espressione degli elettori. Gli organi di rappresentanza politica devono occuparsi della cura e gestione del territorio ove risiede la comunità, in questo modo il singolo individuo sente di potersi esprimere sia attraverso il voto a livello statale, sia all'interno della circoscrizione più limitata rappresentata dalla comunità di cui fa parte. Il diritto di voto, in questo modo, non è solo diritto individuale ma assume una funzione collettiva poiché l'elettore realizza il desiderio di venire riconosciuto anche come facente parte di una comunità minore rispetto a quella maggioritaria e di poter partecipare alla vita pubblica non solo come singolo individuo ma anche attraverso le autonome istituzioni presenti nel territorio del proprio gruppo di provenienza. Con il pluralismo istituzionale si soddisfa quell'esigenza che «i pubblici poteri non siano tutti concentrati in un'unica organizzazione (e che le organizzazioni pubbliche non abbiano struttura rigorosamente centralizzata e autoritaria), ma che siano invece distribuiti fra una pluralità di organizzazioni delle quali i singoli si trovano a far parte per effetto dei diversi legami che naturalmente si stabiliscono fra gli uomini»⁵².

⁵² Cfr. A. Pizzorusso, *Minoranze e maggioranze*, cit. 71 ss.

La possibile contrapposizione tra le comunità locali e le istituzioni statali viene lenita attraverso la concessione dell'autonomia, soprattutto se di tipo territoriale: i membri del gruppo si sentono inclusi nel contesto pubblico e i rapporti fra i gruppi sociali, privi di una competitività sottesa, vengono regolati istituzionalmente. La politica locale diviene espressione di una comunità autonoma consentendo che la politica statale sia espressione di tutte le istanze presenti nel corpo sociale: è garantita «la crescita di una cultura societaria alla quale tutti i cittadini sentono di poter aderire, grazie ad un processo di sussunzione (e non di assimilazione) dell'ordinamento della comunità nell'ordinamento statale»⁵³.

È all'interno di quel dato territorio in cui la minoranza insiste che ha senso attribuire l'autonomia al gruppo, al fine di rispondere alle istanze locali; autonomia necessariamente di carattere territoriale poiché il territorio diviene un elemento costitutivo del gruppo così come l'ente Stato; in particolare, nella costruzione della propria identità, appartenere a quell'area geografica diviene elemento imprescindibile.

Lo Stato multinazionale può determinare quindi la coesistenza spaziale e temporale di diverse realtà sociali attraverso la parcellizzazione del territorio e il loro coinvolgimento in plurimi livelli istituzionali. In un'area territoriale sono presenti più ordinamenti, caratterizzati da un'autonomia che implica sia un potere positivo, sia negativo che integrativo. Il primo, si concreta nell'opportunità di darsi un proprio ordinamento e di attribuire, agli atti degli organi dell'ordinamento stesso, valore giuridico; il secondo, invece, prevede il respingimento di eventuali ingerenze da parte dell'ente superiore in quei settori dove la comunità può dirsi autonoma; mentre, per quanto concerne il potere integrativo, esso si manifesta nel fatto che l'ente autonomo, agendo per sé, contribuisce anche a formare l'ordinamento generale e quindi agisce anche per l'ente statale.

9. La democrazia deliberativa come ipotetica soluzione

Le teorie trattanti la democrazia deliberativa hanno sempre preso in considerazione un modello di società unitaria, non considerando così rilevanti i conflitti etnici e culturali esistenti in contesti multiculturali. Da un punto di vista costituzionalistico, per consentire al modello deliberativo di essere una soluzione di pacificazione e coesione sociale negli Stati multinazionali, è bene definire i caratteri che lo stesso deve adottare: in primo luogo devono definirsi gli spazi di autonomia territoriale affidati ai gruppi di minoranza, affinché si ampli la gamma di soggetti che partecipano al confronto politico e i membri della minoranza abbiano quindi a disposizione strumenti di partecipazione sociale. La decisione, di conseguenza, è oggetto di adesione di tutta la componente sociale dello Stato.

Affinché si possa parlare di adesione al processo deliberativo, non è sufficiente il riconoscimento di un generale diritto di autogoverno quanto piuttosto la fissazione

⁵³ Cfr. A. Mastromarino, *Il federalismo disaggregativo*, cit., 64.

di un diritto, e dovere, di partecipare alla più estesa comunità statale. Se l'ordinamento dello Stato riesce ad individuare costituzionalmente dei valori comuni a tutti i gruppi componenti la società, la decentralizzazione non induce tendenze centrifughe.

10. L'autonomia e le diverse declinazioni di decentramento

Sull'onda delle numerose rivendicazioni, nazionali o regionali, la concessione di autonomia diviene principio cardine negli Stati multinazionali; essa può dare luogo a diversi modelli di organizzazione statale, tutti caratterizzati dalla decentralizzazione; il decentramento può assumere forme diverse e deve essere analizzato come fenomeno, quindi nella sua dinamicità.

Lo Stato decentrato si articola in forme differenti in base all'intensità e alla natura della dinamica centrifuga del potere che lo definisce, sebbene la natura autonoma dello Stato sia un fattore sempre presente. L'individuazione di un modello di Stato decentrato adatto implica, pertanto, una ricerca tra le varie declinazioni di decentramento.

Tanti sono gli Stati che adottano, a livello di organizzazione istituzionale, la disarticolazione del territorio e del potere, soprattutto quelli caratterizzati da ordinamenti democratici. Anche nelle esperienze più centraliste si riscontra una propensione per la riorganizzazione del potere in chiave territoriale, un esempio è rappresentato dalla Francia che, pur essendo per tradizione uno Stato unitario, ha sancito costituzionalmente nel 2003⁵⁴ il carattere decentralizzato dell'organizzazione statale.

Si ritiene che l'autonomia si distingua dalla sovranità poiché quest'ultima appartiene a soggetti originari e implica necessariamente la prima; mentre l'autonomia viene normalmente riconosciuta a ordinamenti non originari, ovvero derivati. Di conseguenza, si considera sovrano solo l'ordinamento che non è inferiore, o subordinato, a nessun altro ordinamento, ovvero, l'ordinamento che ricomprende tutti i possibili ordinamenti parziali, derivati. In questo senso, gli ordinamenti subordinati possono assumere vesti differenti in base al grado di decentramento applicato, dipeso dall'autonomia riconosciuta agli stessi e alle ragioni per le quali le differenziazioni territoriali proprie dello Stato decentrato sono state previste⁵⁵. È necessario, ai fini di una corretta catalogazione delle forme di decentralizzazione, prendere in considerazione il

⁵⁴ Con la Legge di riforma costituzionale n. 276.

⁵⁵ La differenziazione territoriale in cui si sostanzia l'asimmetria può basarsi: su scelte di carattere socio-economico che mirano ad una maggiore effettività ed efficacia dell'azione statale per mezzo della valorizzazione delle forze politiche e sociali locali, con la consapevolezza che il territorio statale, inteso come "spazio-Stato", è connotato da inevitabili diversità che necessitano di politiche diversificate; sull'evidente esistenza di situazioni minoritarie ed originarie sul territorio che rendono inevitabile il riconoscimento della cultura come caratteristica dell'individuo meritevole di tutela; su una pregressa specialità di alcuni gruppi insediati sul territorio, rispetto ai quali la differenziazione prescinde dall'esistenza di una previsione legislativa o costituzionale: la peculiarità non dipende dall'esercizio differente delle prerogative autonome e/o sovrane quanto dal tessuto socio-politico stesso in cui quelle comunità, estremamente radicate, si inseriscono.

Nei primi due casi, gli enti autonomi/sovrani sono in una condizione di parità che potrà poi alterarsi a causa di una differenziazione derivante dall'uso differente che gli enti decentrati faranno degli stessi poteri e facoltà loro

binomio sovranità/autonomia. Si tenga presente, tuttavia, che la sovranità dello Stato, intesa come indipendenza assoluta, ha subito negli ultimi anni una grave crisi dipesa soprattutto da un contesto internazionale nel quale la sovranità formale non sempre coincide con quella sostanziale e da una progressiva tendenza al decentramento. Questo fattore, aggiunto all'utilizzo di termini sempre più generali e meno tassonomici nella definizione delle esperienze susseguitesì, ha causato una grave confusione terminologica che porta spesso a utilizzare termini svuotati del significato attribuito in passato dalla dottrina. In particolare, la tradizionale distinzione tra Stato unitario, anche se regionale, e Stato federale, fino alla forma confederale, è ormai superata dal propagarsi, negli ultimi anni, di esperienze che sono state definite con termini generali come Stato composto, Stato decentrato, Stato autonomico, Stato devoluto; ciò a causa soprattutto delle definizioni che gli Stati si danno autonomamente e che non sempre corrispondono alle rispettive forme istituzionali: il termine "Stato federale" viene utilizzato spesso per fini propagandistici, svuotandolo del suo vero significato.

Oltre a questa problematica, relativa alla sovranità, vi è anche una generale tendenza alla previsione, in quasi tutti gli ordinamenti, di enti regione tra i soggetti istituzionali intra-statali, con una progressiva valorizzazione a livello ordinamentale degli stessi. Le diverse manifestazioni di decentramento e differenziazione influiscono, ma non annullano, i caratteri propri di ciascuna tipologia di Stato, anzi, i fenomeni di differenziazione territoriale tendono ad acquisire caratteri e valenza giuridica diversi in base al sistema costituzionale in cui si inseriscono.

11. Il diritto all'autodeterminazione

Il diritto all'autodeterminazione consiste, in termini generali, nella «libertà per i popoli di definire il proprio regime politico, economico e sociale: essa è quindi allo stesso tempo, un diritto collettivo del popolo a decidere autonomamente il corso della propria vita nazionale e a dividere il potere in modo equo e un diritto dei singoli a partecipare liberamente e pienamente al processo politico»⁵⁶.

Le rivendicazioni basate su questo principio hanno avuto natura diversa: dal distacco dall'entità di appartenenza, all'abbattimento di un governo per procedere poi alla sua sostituzione, all'ottenimento di forme di autonomia nello Stato di appartenenza ecc. La diversità delle istanze di popoli, minoranze e gruppi etnici, richiedenti il riconoscimento del loro diritto all'autodeterminazione e la prassi di Stati ed Organi internazionali di applicarlo non univocamente ha posto in contrasto l'autodeterminazione

attribuiti. Nel secondo, invece, la differenziazione è concretamente esistente fin dall'inizio e potrà seguire una differenziazione de iure tra gli enti che compongono la federazione, ovvero l'attribuzione di prerogative differenti, peculiari rispetto agli altri enti dell'ordinamento.

⁵⁶ Cfr. J.J. Paust, *Self-Determination: A definition focus*, in Y. Alexander, R.A. Friedlander (eds.), *Self-Determination: National, Regional and Global Dimension*, 1980, 13; O. Kimminich, *A federal right of Self-Determination?*, in C. Tomuschat (ed.), *Modern law of Self-Determination*, 1993, 86.

con altri principi quali l'integrità dello Stato e della sua sovranità nonché il divieto dell'uso della forza.

L'autodeterminazione è un concetto che si è evoluto nella storia: da Lenin che lo utilizzò in chiave democratica ma con il fine dell'attuazione della rivoluzione socialista⁵⁷; a Wilson che, al tramonto della Prima guerra mondiale, affermò la necessità di attuare modifiche territoriali conformemente al «principio dei popoli di disporre di sé stessi»⁵⁸, dando anche qui una connotazione democratica che però non ebbe vero seguito a causa del contro-bilanciamento con gli interessi delle potenze coloniali. Il principio di autodeterminazione comparso successivamente nella Carta Atlantica del 1941: gli Stati firmatari, 26, si dichiararono contrari a cambiamenti sul piano territoriale che non fossero espressione delle volontà dei popoli interessati, poiché a questi doveva essere riconosciuto il diritto di decidere la propria forma di governo; non vi fu, tuttavia, menzione delle colonie e lo stesso Churchill affermò che lo scopo dell'introduzione di questo principio nella Carta era quello di riconsegnare la sovranità a quei popoli che erano stati oggetto del dominio nazista.

11.1. La Carta delle Nazioni Unite e la Risoluzione 1514

Il principio dell'autodeterminazione dei popoli è stato inserito, con forti dibattiti, nella Carta della Nazioni Unite del '45. L'art. 1.2 sancisce, tra le finalità dell'Organizzazione quella di «sviluppare tra le nazioni relazioni amichevoli fondate sul rispetto e sul principio dell'eguaglianza dei diritti e dell'auto-decisione dei popoli, e prendere altre misure atte a rafforzare la pace universale». Non vi è la precisazione di una procedura da adottare ma solo di un fine da raggiungere, lasciando liberi gli Stati nella scelta di quali mezzi utilizzare.

Importante novità si riscontra nell'art. 55: «Al fine di creare le condizioni di stabilità e di benessere che sono necessarie per avere rapporti pacifici ed amichevoli fra le nazioni, basate sul rispetto del principio dell'uguaglianza dei diritti o dell'autodecisione dei popoli, le Nazioni Unite promuoveranno:

- a) un più elevato tenore di vita, il pieno impiego della mano d'opera, e condizioni di progresso e di sviluppo economico e sociale;
- b) la soluzione dei problemi internazionali economici, sociali, sanitari e simili, e la collaborazione internazionale culturale ed educativa;
- c) il rispetto e l'osservanza universale dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione.»

Il diritto all'autodeterminazione diviene un vero e proprio diritto, sebbene discussa sia stata la sua natura di *ius cogens*, che ha assunto, nel tempo, un valore sostanziale: è

⁵⁷ Nelle "Tesi sulla rivoluzione socialista" Lenin invocò il diritto all'autodeterminazione per i Balcani, l'Austria e la Russia, oltre che per i popoli colonizzati: concettualmente veniva letto in chiave democratica come diritto di autodecisione politica che stava alla base della formazione di uno stato. Assumeva tuttavia la funzione di educare e mobilitare il proletariato verso la dimensione internazionale della lotta di classe, nell'ottica appunto di attuare la rivoluzione socialista.

⁵⁸ Cfr. C. Curcio, *Autodecisione dei popoli*, in *Novissimo digesto italiano*, Torino, 1958, 1554.

stato infatti recepito in diversi documenti ed atti internazionali, grazie alla forte pressione esercitata dai paesi socialisti e da quelli del terzo mondo che sfruttarono, per le loro istanze, il più possibile i pochi principi affermati dalla Carta ONU. Tra gli atti che hanno ripreso questo principio figura la Risoluzione 1514 del '60⁵⁹ che aveva ad oggetto i popoli coloniali e fondava un presupposto determinante per l'applicazione degli articoli 1 e 55 prima evidenziati. Al fine dello smantellamento delle colonie questa Risoluzione apparse decisiva nella misura in cui sottolineò la necessità, per le popolazioni non indipendenti, che venisse salvaguardata la loro integrità territoriale, escludendo tuttavia qualsiasi interferenza nelle questioni interne degli stati. La Risoluzione affermava il principio nell'ottica, tuttavia, della sola decolonizzazione e forse per questo le dieci potenze coloniali si astennero dall'approvarla, mostrando nuovamente la precarietà dell'autodeterminazione come diritto affermato sul piano internazionale.

11.2. I Patti internazionali sui diritti dell'uomo e la Dichiarazione sulle relazioni amichevoli

Il principio dell'autodeterminazione dei popoli venne inserito nel '66 nei due Patti internazionali sui diritti dell'uomo, rispettivamente sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali. Nell'art. 1 di entrambi i Patti viene affermato che: *«Tutti i popoli hanno il diritto di autodeterminazione. In virtù di questo diritto, essi decidono liberamente del loro statuto politico e perseguono liberamente il loro sviluppo economico, sociale e culturale»*. In questo senso, il diritto di autodeterminazione diviene un presupposto essenziale per il riconoscimento e la garanzia dei diritti dell'uomo all'interno di una comunità libera.

La formulazione dei Patti pose la questione di considerare il principio come valevole per le sole colonie o per ogni gruppo minoritario: attraverso la lettura dell'art. 3 il dubbio venne risolto a favore delle colonie infatti l'articolo prende in considerazione anche gli Stati che *«hanno la responsabilità di amministrare territorio non autonomi e territori sotto tutela»*.

Nella seconda parte dei Patti si ribadisce che il principio in esame si estrinseca anche nella *«libera disponibilità delle risorse naturali e delle ricchezze nazionali da parte di ogni popolo»*⁶⁰. Questa previsione andava a tutelare, principalmente, i paesi con un livello di industrializzazione minore che erano oggetto delle mire delle multinazionali e degli stati più ricchi.

Nel 1970 seguì una Risoluzione che andò a costituire l'appendice alla Dichiarazione sulle Relazioni Amichevoli e la Cooperazione tra Stati; il suo merito fu di dare all'autodeterminazione una portata universale: non si trattò più un principio generico di diritto internazionale ma di un vero diritto del quale tutti i popoli beneficiano e, di

⁵⁹ È bene ricordare che le risoluzioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sono vincolanti solo quando le disposizioni ivi contenute sono coincidenti con le norme della Carta ONU; diversamente si tratta di mere norme di *soft law* ossia disposizioni esortative e "programmatiche", comunque rilevanti poiché decisive nell'interpretazione e nell'evoluzione delle norme vincolanti.

⁶⁰ Cfr. S. Mancini, *Minoranze autoctone e Stato*, cit., 239.

conseguenza, di un obbligo per tutti gli Stati. Inoltre, venne formulata in modo preciso la distinzione tra autodeterminazione esterna ed interna.

L'autodeterminazione "esterna" riguarda la liberazione di un popolo dal dominio straniero o coloniale che può determinare la formazione di uno stato indipendente e sovrano, l'unione ad un preesistente stato o l'ottenimento di un nuovo *status* sul piano giuridico. In queste realtà viene legittimato l'uso della forza come strumento per i popoli oppressi nella rivendica del loro diritto e si fa divieto agli Stati di farne uso contro gli stessi.

L'autodeterminazione "interna" concerne, invece, le minoranze e i popoli insediati nei territori di stati sovrani: essa si considera attuata quando quegli stati consentano, nelle forme di governo, la rappresentanza di tutto il popolo presente sul territorio, senza alcuna discriminazione di tipo razziale, religioso o di colore. Rispetto a quest'ultima forma di autodeterminazione, la Risoluzione apparse vaga poiché non definiva dei criteri assoluti per definire cosa fosse o meno il "governo rappresentativo" e, allo stesso tempo, non forniva elementi a presupposto dell'invocazione di questo principio, quali l'oppressione sociale ad esempio.

11.3. La Dichiarazione Universale dei diritti dei popoli

Alla conferenza di Algeri del '76 venne adottata, come è noto, la Dichiarazione Universale dei diritti dei popoli che sancisce l'imprescrittibile ed inalienabile diritto di ogni popolo all'autodeterminazione. Lo statuto politico deve essere determinato in piena libertà, senza ingerenze esterne e ogni popolo vede riconosciuto il proprio diritto di affrancamento da ogni dominazione straniera o coloniale diretta o indiretta nonché da qualsiasi regime razzista. L'autodeterminazione diventa inoltre possibilità di scelta del proprio governo, fondato a sua volta sul consenso popolare, che non sia autoritario o oppressivo e con l'esercizio delle libertà fondamentali.

La violazione di questo principio diviene, in virtù dell'art. 22, un'infrazione verso la comunità internazionale; è obbligo di tutti gli Stati membri ripristinare i diritti fondamentali dei popoli, laddove gravemente violati, mentre è onere dei popoli stessi combattere, anche con l'uso della forza, per l'attuazione dei diritti lesi. Grazie a questa Dichiarazione si risolse la spinosa questione dei beneficiari del diritto all'autodeterminazione.

11.4. I beneficiari del diritto all'autodeterminazione

Il principio di autodeterminazione dovrebbe applicarsi ai "popoli", intesi nell'accezione più ampia, quindi comprensivi di gruppi etnici e nazioni; tuttavia, nella prassi non è stato così per ragioni di carattere politico e per volontà della comunità internazionale. Concedere o meno il diritto all'autodeterminazione è una questione delicata che coinvolge l'intimità dello Stato tenuto a farlo.

Essendo, comunque, un principio affermato in documenti dell'ONU o di altre organizzazioni internazionali, gli Stati membri sono tenuti a rispettarlo: sussiste in capo

agli stessi sia l'obbligo di assicurarne l'effettività sia ai popoli, sia alle minoranze presenti sul territorio; sia l'obbligo di assicurarsi che anche gli altri Stati lo rispettino o che, in caso di violazioni, cessino di compierne.

I primi beneficiari di questo principio sono i popoli coloniali per i quali il diritto all'autodeterminazione implica l'accesso all'indipendenza e alla formazione di stati sovrani. Vennero considerati "popoli" le popolazioni insediate nelle zone definite dai colonizzatori, questo implicò un atteggiamento non proprio attento, da parte dell'ONU che non concesse l'esercizio del diritto in esame a tutti i popoli che avrebbero dovuto beneficiarne, arrivando persino a modificare alcune linee di frontiera senza consultare i popoli interessati⁶¹.

Le minoranze, considerate dal diritto internazionale nella definizione data da Capotorti, non sono oggetto di espressa tutela da parte della Carta dell'ONU e della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del '48; vennero solo successivamente prese in considerazione dal Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici quando si affermò che i membri di minoranze etniche, linguistiche e religiose «non possono essere privati del diritto di avere, in comune con gli altri membri del loro gruppo, la propria vita culturale, di professare e praticare la propria religione o di utilizzare la propria lingua»⁶². Il Patto enuncia quindi tali diritti nei confronti delle minoranze ma non le considera espressamente nel riconoscimento del diritto all'autodeterminazione: questa lacuna è riferibile alla volontà di riconoscere i diritti dei soli singoli individui poiché sufficiente anche per le garanzie del gruppo. Durante lo svolgimento dell'attività della stessa Commissione dei diritti Umani, molti affermarono che i diritti attribuiti ai singoli individui appartenenti a gruppi di minoranza non dovevano essere interpretati come una forma di autorizzazione per quel gruppo a formare comunità che potessero minare alla sicurezza e unità nazionale.

Anche la Dichiarazione delle minoranze del '92 segue questo filone, limitandosi a diritti individuali e non riconoscendo in capo alla minoranza un vero e proprio *status* giuridico. Concludendo, alle minoranze, l'autodeterminazione viene riconosciuta nella sua forma "interna", non essendo considerata la formazione di uno stato sovrano.

Un particolare tipo di minoranze a cui è riconosciuto uno *status* speciale è costituito dai popoli indigeni per le caratteristiche di cui sono portatori. Si intendono, per popoli indigeni, le comunità caratterizzate da «continuità storica con società sviluppatesi nei loro territori in epoca precedente le invasioni e le colonie, e che si considerano diverse da altri settori della società ora prevalenti in tali territori, o parti di essi. Esse costituiscono attualmente settori non dominanti della società e hanno la volontà di mantenere, sviluppare e trasmettere alle generazioni future i loro territori

⁶¹ Questo avvenne in casi come il Ruanda, il Burundi e il Camerun britannico o come con la costituzione della Federazione di Etiopia ed Eritrea.

⁶² Art. 27, Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici, 1966.

ancestrali e la loro identità etnica, in quanto basi della loro esistenza come popoli, secondo i loro modelli culturali le loro istituzioni sociali e i loro sistemi giuridici»⁶³. Nella Dichiarazione Universale dei Popoli indigeni del 2007, viene riconosciuto, agli stessi, nell'art. 3 il diritto di autodeterminazione: alla luce di questo diritto, essi sono liberi nel determinare il proprio *status* politico e nel perseguire il proprio sviluppo economico, culturale e sociale.

11.5. Remedial secession e minoranze

Mentre il diritto all'autodeterminazione esterna è ormai considerato *ius cogens*, l'autodeterminazione interna pone dei problemi soprattutto in merito alle minoranze. A tal proposito sorge la questione della possibilità di attuare una *remedial secession* da parte di queste ultime laddove siano vittime di gravi violazioni dei diritti umani. Inizialmente, dalla Carta ONU, il diritto di secessione non prendeva in considerazione le minoranze infra-statali ma era letto in un'ottica anticoloniale. Anche successivamente, come nella Dichiarazione sull'indipendenza dei popoli coloniali, le minoranze non furono considerate e, per di più, era considerata incompatibile, con la Carta delle Nazioni Unite, ogni tipo di azione che fosse in contrasto con i principi di unità nazionale e integrità territoriale⁶⁴. Anche la Risoluzione 1541 affermava che i popoli coloniali considerati dovevano essere geograficamente separati e culturalmente ed etnicamente distinti.

Persino il Patto sui diritti civili e politici, mentre ha riconosciuto a tutti i popoli il diritto all'autodeterminazione, alle minoranze ha conferito solo il diritto al riconoscimento della propria cultura nonché di professare la religione e di usare la propria lingua, escludendo quindi il diritto in esame.

È interessante notare che anche il principio dell'*uti possidetis* è stato utilizzato per limitare l'applicazione del principio di autodeterminazione ai soli popoli territorialmente circoscritti, escludendo ancora una volta le minoranze. Tuttavia, secondo alcuni, tale diritto potrebbe essere riconosciuto anche alle stesse in forza della "clausola di salvaguardia" presente nella Dichiarazione sulle relazioni amichevoli tra gli Stati, del 1970, secondo la quale «il rispetto dell'integrità territoriale di Stati sovrani e indipendenti è condizionato alla circostanza che essi agiscano in conformità al principio di autodeterminazione dei popoli e che i loro governi siano rappresentativi dell'intera popolazione, senza distinzione di razza, credo o colore»⁶⁵. Essa è presente anche nella Dichiarazione di Vienna, adottata dopo la Conferenza mondiale sui diritti umani del 1993.

⁶³ B. Kingsbury, *Self-Determination and Indigenous Peoples*, in *The American Society of International Law*, Proceedings of the 86th Annual meeting, Washington D.C., 1992, 385.

⁶⁴ Art. 6, Dichiarazione sulla concessione dell'indipendenza ai paesi ed ai popoli coloniali, 1960.

⁶⁵ Cfr. M. V. Zecca, *L'accesso del Sud Sudan all'indipendenza: analisi e problemi aperti*, in *La comunità internazionale*, 2013, 701.

La maggiore sensibilità nel diritto internazionale verso i diritti umani sembra aver messo da parte il limite dell'integrità territoriale rispetto all'esercizio del diritto all'autodeterminazione, determinando la nascita di un diritto alla "remedial secession": una minoranza, pertanto, detiene il diritto all'indipendenza laddove fosse oggetto di violazioni dei diritti umani e non le sia stato concesso l'esercizio del diritto all'autodeterminazione "interna". Si tratta comunque di un mezzo estremo, a cui ricorrere solo nei casi in cui gli altri strumenti giuridici di tutela delle minoranze risultassero vani. Contro la suddetta teoria sono emerse posizioni che hanno fatto leva sulla Dichiarazione sulle relazioni amichevoli che ha ripreso il principio dell'integrità territoriale; sul Patto dei diritti civili e politici, nell'art. 27, dove i beneficiari delle disposizioni sono singoli individui e non entità collettive, escludendo quindi le minoranze; sulla prassi del Consiglio di Sicurezza che non ha mai sostenuto istanze secessioniste lesive dell'integrità territoriale degli Stati sovrani⁶⁶. Di conseguenza, vista la difficoltà di individuare un diritto all'autodeterminazione per le minoranze, la concessione di forme di autonomia sembrerebbe essere la soluzione più funzionale e accettata.

12. La soluzione federale

In riferimento a quanto già detto, constatiamo che, di fronte alle istanze di carattere etnico-nazionale, la soluzione federale appare la più adatta a garantire la stabilità interna e tutelare le varie comunità, ciò grazie al riconoscimento di differenti forme di autonomia alle stesse e a previsioni costituzionali che proteggano da eventuali interventi arbitrari in contrasto con il decentramento.

Il federalismo si distingue, come è noto, in federalismo simmetrico, asimmetrico e corporativo: i caratteri differenti di queste tre tipologie offrono soluzioni differenti a contesti diversi; in particolare, il federalismo simmetrico riguarda quegli stati federali connotati da unità territoriali socialmente e culturalmente omogenee, sia fra di loro sia con lo stato centrale; il federalismo asimmetrico, invece, insiste su stati comprensivi di unità federate disomogenee che rispecchiano la localizzazione territoriale dei diversi gruppi etnici insediati nel paese, in un ambiente di questo tipo la disomogeneità complessiva può essere accompagnata dall'omogeneità presente all'interno di ciascun stato membro. Quest'ultima tipologia di federalismo rappresenta un ottimo strumento di tutela per i gruppi etnici concentrati in determinate zone.

Vi è, infine, il federalismo corporativo che non è definito «esclusivamente in termini spaziali e geografici» ed è finalizzato alla concessione dell'«autonomia a gruppi geograficamente dispersi»⁶⁷. Questa soluzione è stata proposta da C.J. Friedrich relativamente all'impero austro-ungarico per risolvere la questione delle minoranze: veniva

⁶⁶ Il Consiglio di Sicurezza condannò l'intervento armato da parte dell'India a sostegno del Bangladesh nella secessione dal Pakistan nel '71; anche nel caso del Kosovo le risoluzioni del Consiglio erano volte alla difesa dell'integrità territoriale dello Stato serbo.

⁶⁷ A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, Bologna, 1998, 193.

data la possibilità ad ogni individuo di dichiarare a quale nazionalità intendesse appartenere, elevando poi tale nazionalità al rango di comunità autonoma, anche se non territoriale. In questo modo, le minoranze non concentrate possono usufruire di uno strumento di tutela, non potendo godere del diritto di autogoverno che invece è riconosciuto alle minoranze geograficamente circoscritte.

È di tutta evidenza che, la soluzione federale, nelle sue varie forme, può adattarsi meglio ai vari contesti socio-culturali e rispondere alle relative esigenze con forme di decentramento, e quindi concessioni di autonomia, ispirate alle istanze peculiari di ciascuna comunità nonché alla valorizzazione delle autonomie e al tentativo di comporre gli interessi dei diversi gruppi sociali.

CAPITOLO IV

Lo Stato federale

1. Lo Stato federale come Stato composto

Lo Stato federale si connota principalmente come Stato composto, caratterizzato da una separazione verticale che interessa lo Stato centrale e gli enti territoriali decentrati; si distingue, pertanto, dallo Stato unitario nel quale il potere è attribuito solo al livello centrale o a enti periferici a esso dipendenti⁶⁸, o a istituzioni territoriali con autonomia notevolmente ridotta. Se il potere viene, invece, distribuito tra Stato centrale ed enti territoriali con propri poteri, anche di indirizzo politico o legislativi, dotati di organi che rappresentino le popolazioni locali, siamo di fronte ad uno Stato composto dove, quindi, le istanze delle popolazioni locali e, soprattutto, delle minoranze insediate in una data circoscrizione territoriale hanno maggiori probabilità di essere considerate e rappresentate. Come già detto, l'esperienza storica segna l'esistenza di modelli di tipo federativo diversi che non possono inserirsi nella tradizionale distinzione tra Stato unitario e Stato federale.

La confederazione di Stati è una delle prime ipotesi di tipo federativo che si sono presentate nella storia: Stati Uniti, Svizzera, Germania. Si tratta di Stati indipendenti e sovrani che creano un'organizzazione comune finalizzata alla trattazione di questioni economiche e militari. Non si tratta però di un tipo di Stato poiché la confederazione viene ad esistere grazie ad un patto di diritto internazionale, sottoscritto liberamente e revocabile da parte di tutti gli Stati partecipanti: non si forma un nuovo ordinamento giuridico e questo accresce l'instabilità di fondo di questo accordo. L'organizzazione comune è portata avanti da un organo i cui membri sono rappresentanti diretti degli Stati membri e che è titolare di poteri solo in alcune materie; le decisioni più importanti vengono prese all'unanimità e sono vincolanti solo per gli Stati membri, non per i singoli cittadini. L'instabilità insita di questo modello porta, nella maggior parte dei casi, alla trasformazione della Confederazione in Stato federale al fine di creare vincoli più solidi fra gli Stati membri, nonché assicurare agli organi comuni l'autonomia finanziaria, poiché diversamente la loro esistenza dipenderebbe finanziariamente dai contributi dei singoli Stati.

2. I caratteri giuridici dello Stato federale

Lo Stato federale è espressione del federalismo, inteso come categoria giuridica e non come teoria politico-filosofica. Storicamente nasce per integrazione o associazione di Stati indipendenti, può essere infatti il frutto della trasformazione di una

⁶⁸ In questo caso si integra il decentramento burocratico poiché i soggetti periferici sono parte dell'organizzazione statale.

Confederazione di Stati⁶⁹, o per dissociazione di uno Stato unitario precedentemente esistente come l'Argentina nel 1853, il Brasile nel 1891 ecc.

Caratteristico è il Belgio che da Stato unitario divenne Stato regionale nel 1970 e, successivamente, si trasformò in Stato federale nel 1994.

Normalmente, lo Stato federale è caratterizzato da alcuni elementi quali l'ordinamento statale federale, basato su una costituzione scritta che attribuisce l'autonomia a enti politici territoriali, posti tra lo Stato e gli enti locali, che possono assumere diverse denominazioni come gli "Stati membri" statunitensi, i "Cantoni" svizzeri, i *Länder* tedeschi e austriaci ecc. e hanno rispettive Costituzioni subordinate alla Carta costituzionale federale. Altra caratteristica è la previsione della ripartizione delle competenze all'interno del Testo costituzionale federale: esse riguardano principalmente i poteri fondamentali, legislativo ed esecutivo, e, solo in alcuni casi, quello giurisdizionale; tale ripartizione può essere modificata solo attraverso il procedimento di revisione costituzionale al fine di tutelare maggiormente gli enti stessi.

L'esistenza di una «Costituzione rigida e scritta che distribuisce competenze, funzioni e risorse finanziarie, modificabile solo con il consenso – diretto o per via di forme di rappresentanza a livello centrale – di una parte significativa delle entità federate»⁷⁰ è un requisito fondamentale dello Stato federale al fine di riconoscere ai vari enti federati una genuina autonomia.

Inoltre, il Parlamento ha un assetto bicamerale al fine di rappresentare, con una camera, il corpo elettorale nazionale nella sua interezza, e con la seconda gli Stati membri. La seconda Camera può essere configurata in vari modi: la sua composizione può seguire un criterio paritetico, secondo il quale ogni Stato membro ottiene un identico numero di rappresentanti, o un criterio differenziato che tiene in considerazione il numero della popolazione di ciascuna entità federata. I membri di questa camera possono essere eletti dal corpo elettorale dei singoli Stati o nominati dai parlamenti statali o dai governi statali. Tra i modelli più utilizzati figurano il Senato, dove i senatori sono privi di vincolo di mandato e votano singolarmente, e il Consiglio, nel quale i membri, ovvero i consiglieri, seguono le direttive del proprio governo e lo rappresentano come delegazione, detenendo quindi un solo voto. È da sottolineare, tuttavia, che la presenza della seconda Camera rappresentativa delle entità federate è una caratteristica tendenziale e non assoluta, a fronte della varietà di sistemi di carattere federale che si sono susseguiti nel tempo.

Altra caratteristica è la composizione del Governo che deve essere rappresentativa del pluralismo statale, sia perché tale rappresentatività trova riconoscimento costituzionale, sia perché frutto della prassi o condizione per la nomina dei ministri.

La rilevanza degli Stati membri si evidenzia, inoltre, nella loro partecipazione al procedimento di revisione costituzionale: o attraverso l'approvazione da parte della seconda Camera, o con l'approvazione dei Parlamenti statali o mediante voto diretto

⁶⁹ Gli Stati Uniti nel 1787, la Svizzera nel 1848, La Federazione tedesca del Nord nel 1867 e l'Impero tedesco nel 1871 divennero Stati federali essendo, in precedenza, Confederazioni.

⁷⁰ Cfr. B. Caravita, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, 2009, 35 ss.

del corpo elettorale. In tal senso, il principio federale può essere revisionato solo attraverso la partecipazione delle entità federate stesse, sancendo una maggiore garanzia della loro autonomia.

Eventuali conflitti tra Stato federale e Stati membri sono risolti da un organo giurisdizionale federale appositamente istituito.

2.1. *L'autonomia costituzionale degli Stati membri*

Gli Stati membri sono, come abbiamo già detto, dotati di una propria Costituzione subordinata a quella federale, ciò implica che la prima debba rispettare alcuni principi fondamentali sanciti a livello superiore. Ad esempio, deve essere rispettata la forma Repubblicana come in Svizzera, Stati Uniti e Germania, e la garanzia dei diritti fondamentali, dei principi che ispirano lo stato sociale, come nell'anzidetto Stato tedesco, o, ancora, la democrazia, come in Svizzera e Germania. Vi sono poi contesti in cui lo Stato centrale gioca un ruolo ancor più incisivo: ad esempio in India dove la Costituzione federale definisce rigorosamente il funzionamento e la struttura degli organi locali.

Laddove si tratti di uno Stato federale multinazionale, ove sono appunto presenti più gruppi etnici o nazioni, e i confini degli Stati membri corrispondono con i confini etnoculturali, questi hanno la facoltà, limitatamente all'autonomia riconosciuta a livello federale, di attribuire a eventuali minoranze presenti all'interno dell'ente territoriale, particolari diritti, fino alla loro rappresentanza negli organi locali: disposizioni di questo tipo vengono prese nella libertà degli enti federati al fine di far fronte alle esigenze loro peculiari.

2.2. *La ripartizione delle competenze*

Normalmente, agli Stati membri è attribuita autonomia nelle sfere di competenza residuali, ovvero quelle non spettanti, ai sensi della Costituzione, allo stato centrale. Secondo il modello dominante del *dual federalism*⁷¹, principio cardine nei rapporti tra Stato federale ed enti federati è la separazione delle competenze al fine di garantire l'autonomia dei secondi; questa separazione non è più così marcata a seguito dello svilupparsi delle competenze concorrenti e dell'affermazione dei modelli "cooperativi". Questi modelli sono sorti principalmente per far fronte alle esigenze del *welfare state*: con lo scopo di conciliare gli interessi locali e centrali, lo Stato federale mantiene il proprio carattere interventista conciliando, tuttavia, le proprie politiche con la tutela delle competenze ancora riservate agli Stati membri. Rileviamo la scarsità di ordinamenti federali che possano ancora vantare la libertà da vincoli nella disciplina delle proprie aree di competenza, cercando al contrario di favorire intese tra periferia

⁷¹ Il Federalismo duale implica una netta separazione, nonché la definizione, a livello costituzionale della potestà amministrativa, legislativa e giurisdizionale tra Federazione e suoi membri. Questo riparto delle competenze connota, appunto, il *dual federalism*.

e centro attraverso criteri di collegamento volti a evitare che ogni ente subisca, nel proprio campo di competenza, condizionamenti.

Nello Stato federale pluralista le competenze sono ripartite in modo che agli enti territoriali siano affidate tutte le funzioni che possano contribuire alla conservazione e alla tutela dei caratteri dei diversi gruppi etnici e nazionali, in primordine il carattere linguistico. Ad esempio, in Belgio e Svizzera, il regime linguistico è di competenza degli Stati membri, sebbene non si possa parlare di un potere libero o discrezionale. In India, la Costituzione attribuisce alle entità federate il potere di scegliere l'idioma ufficiale all'interno delle rispettive aree territoriali.

2.3. *Il concorso alle funzioni federali*

L'autonomia degli Stati membri trova espressione anche nel loro concorso alle funzioni federali, mediante la partecipazione alla revisione della Costituzione, la presenza di propri esponenti nel governo centrale e la rappresentanza nell'organo parlamentare della federazione⁷².

La partecipazione al procedimento di revisione costituzionale può avvenire secondo modalità differenti, come prima anticipato. In generale, gli enti federati partecipano «come categoria indifferenziata del potere che sta di fronte all'autorità centrale»⁷³. Il consenso del singolo stato è richiesto solo se vi è in gioco un suo interesse fondamentale, come mutamenti dei confini o la rinuncia alla propria rappresentanza paritetica presso la Camera alta, come avviene negli Stati Uniti e in Australia.

Gli Stati federati hanno, in alcuni ordinamenti, il potere di approvare gli emendamenti adottati dalle camere centrali; ad esempio in Svizzera eventuali emendamenti entrano in vigore solo se approvati dalla maggioranza degli elettori, tramite referendum, e dalla maggioranza dei cantoni. In un ordinamento come quello svizzero osserviamo la massima tutela dell'autonomia statale: gli enti federati sono investiti di «una competenza centrale e abilitati ad agire in qualità di organi decentrati dello Stato federale»⁷⁴; in altri casi, gli enti partecipano al procedimento di revisione attraverso la Camera alta, posta in posizione di eguaglianza con l'altra Camera per quanto riguarda tale procedimento. Si tratta, in buona sostanza, di modelli di ordinamento vicini a quello della confederazione.

La presenza di esponenti degli enti federati all'interno del governo centrale rappresenta la seconda forma di concorso alle funzioni federali: in Svizzera, ad esempio, la Costituzione, nell'art. 95, sancisce che il Consiglio federale sia composto da sette membri, eletti dall'Assemblea federale, provenienti da cantoni diversi; nell'ordinamento svizzero, oltre al rispetto degli equilibri fra i quattro partiti politici più importanti, si tiene conto anche del fattore etnico, tanto che nell'Esecutivo vi sono, di

⁷² Cfr. G. De Vergottini, *Stato federale*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, 1990, 845.

⁷³ Cfr. A. La Pergola, *Sguardo al federalismo e i suoi dintorni*, in *Diritto e società*, 1992, 496.

⁷⁴ Cfr. S. Mancini, *Minoranze autoctone e Stato*, cit., 62.

norma, due latini e cinque tedeschi. Così, in Belgio, il Consiglio dei Ministri è composto da un numero eguale di soggetti appartenenti alle due comunità maggiori, mentre il Primo Ministro può appartenere, indifferentemente, all'una o all'altra.

Per quanto concerne la rappresentanza nell'organo parlamentare, ovvero la terza tipologia di concorso, osserviamo che gli stati federali sono caratterizzati perlopiù da parlamenti bicamerali: costituiti da una Camera alta e una Camera bassa. È all'interno della Camera alta che sono normalmente rappresentati gli stati, seppur non sempre rispettando il principio di parità numerica. Di regola, vige, per i componenti della Camera alta, il divieto del vincolo di mandato; la scelta dei membri può avvenire o da parte del corpo elettorale o dall'organo legislativo degli enti federati.

In alcuni Stati, come Belgio e Canada, la Camera alta non ha alcuna funzione rappresentativa degli interessi locali: nel primo, le Regioni non designano i suoi membri e le Comunità solo alcuni di essi; la Camera alta canadese, invece, è composta da membri nominati, su designazione del Governo federale, dal Governatore Generale che inevitabilmente fa sì che coloro che vengono selezionati siano membri della maggioranza. Questi fenomeni dimostrano come vi sia, oramai, una progressiva perdita del ruolo di rappresentanza degli interessi locali da parte della Camera alta negli stati federali. Uno dei problemi maggiori, rispetto a questa camera, è la presenza di forti scontri tra i rappresentanti dei vari membri che, spesso, portano alla paralisi della stessa e, quindi, alla soppressione di una delle più rilevanti sedi di cooperazione fra enti federati e stato centrale: questo è stato uno dei motivi che ha portato alla svalutazione, in termini di rappresentanza, della Camera alta belga, determinando la parallela assunzione di importanza del modello corporativo.

Le attribuzioni della Camera alta variano da ordinamento a ordinamento: il principio paritetico è affermato in Svizzera dove le Camere godono di uguali poteri sul piano legislativo ed eleggono l'organo esecutivo congiuntamente; in Canada, invece, le attribuzioni sono diverse tra le due Camere solo per quanto riguarda la materia fiscale e finanziaria, e solo la Camera dei Comuni è in rapporto fiduciario con il governo, godendo di conseguenza di una posizione di preminenza rispetto al Senato, e dallo stesso riconosciuta.

Ciò che emerge, dall'analisi svolta rispetto alle forme di autonomia assunte dagli Stati membri nelle federazioni, perlopiù asimmetriche, è «l'impossibilità di elaborare un modello generale di costituzione federale pluriethnica»⁷⁵. Le soluzioni adottate variano da un modello all'altro, spesso non mostrando differenza tra quelle adottate dai federalismi asimmetrici e quelle dei federalismi simmetrici. Fenomeni quali: i modelli corporativi, il riconoscimento di materie di competenza concorrente, nazionalizzazione della Camera alta, possono appartenere ad entrambe le forme di federalismo. Spesso, infatti, le peculiarità su cui si distinguono le federazioni pluriethniche riguar-

⁷⁵ Op. loc. ult. cit., 65.

dano il grado di autonomia riconosciuto agli enti federati, con la conseguente erosione delle competenze dello stato centrale, soprattutto nell'ambito scolastico e linguistico.

3. L'importanza degli organi rappresentativi

Come è già emerso, gli organi bicamerali caratterizzano lo stato federale: è evidente che, quando la pluralità del corpo sociale si riflette nel pluralismo istituzionale, anche i soggetti a cui spetta la decisione politica dovranno esprimere tale pluralità.

Con il riconoscimento di forme di autonomia di tipo territoriale si incentiva il protagonismo di quelle comunità che, da semplici soggetti sociali, divengono soggetti politici, portatori di interessi generali che vengono rappresentati, poi, localmente, negli organi periferici dei quali viene definito l'indirizzo politico. Questo pluralismo istituzionale permette di conservare l'integrità del territorio statale e della sovranità e diviene un valido strumento di partecipazione sociale in un contesto multinazionale. L'esistenza di questi soggetti rappresentativi degli interessi locali favorisce la nascita di una "fedeltà duale" alle istituzioni statali e alla comunità di appartenenza.

Il decentramento, pertanto, implica non solo un'analisi di tipo territoriale ma anche di tipo dinamico, focalizzata sulla ricerca di equilibri tra unità e decentramento, sovranità statale e autonomia territoriale, tra interesse nazionale e locale. Gli organi centrali devono essere in grado di interpretare il pluralismo per rappresentare la volontà comune ai vari gruppi componenti lo stato.

La pluralità sociale e istituzionale, nonché la ripartizione del potere centrale con la periferia non solo incrementa il diritto di partecipazione dei singoli cittadini ma dona protagonismo ai gruppi culturalmente ed etnicamente connotati; è necessario, tuttavia, che si incentivi anche la formazione di un'identità propria che racchiuda, integrandole, le identità dei singoli individui, non una semplice somma delle stesse: a tal fine è indispensabile infatti un processo di integrazione che implichi la condivisione delle decisioni collettive. Nelle procedure decisionali deve essere garantita la partecipazione delle varie componenti sociali al fine di ottenere la condivisione dei contenuti delle decisioni stesse.

Le procedure di integrazione, che permettono di coesistere alle varie comunità, si devono fondare su principi costituzionali e devono concretarsi sul piano istituzionale in organi che si basino sulla pratica politica e sulla mediazione. Solo una forma bicamerale sembrerebbe dar seguito alla sovranità in ogni sua manifestazione in quanto, in un sistema decentrato quale può essere lo stato federale e regionale, la sovranità non è il risultato della sola volontà dei singoli, ma anche della volontà veicolata mediante le istituzioni locali. Come afferma Paladin «l'unico tipo di Stato nel quale il bicameralismo sembri essere attualmente necessario per definizione, è quello costituito dagli ordinamenti federali o che si auto denominano tali (o sono comunque contraddistinti da un forte grado di decentramento)»⁷⁶.

⁷⁶ L. Paladin, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, in *Quaderni costituzionali*, 1984, 220.

Affinché la seconda Camera sia realmente rappresentativa del pluralismo istituzionale dello Stato federale, è necessario che, nella fissazione dei meccanismi di funzionamento, nell'attribuzione delle competenze e nella selezione dei componenti della Camera alta, si prendano in considerazione le caratteristiche peculiari dello Stato composto. Le minoranze presenti all'interno del medesimo fanno sì che il principio maggioritario non sia sempre idoneo a garantire che venga assunta democraticamente una decisione: spesso viene smorzato per affermare nuove regole basate sul compromesso, considerando i giochi di forza intercorrenti tra le minoranze stesse. Il confronto tra posizioni diverse, vera espressione dell'integrazione politica, permette la partecipazione al processo decisionale da parte delle minoranze che hanno la possibilità di orientare le scelte dello Stato e lo fa grazie al Parlamento: sede dove viene espressa la volontà generale. La Camera alta, o seconda Camera, consente la rappresentanza di interessi diversi da quello nazionale e il confronto tra le differenti posizioni che giungono ad un confronto costruttivo a patto che vi sia la propensione, da parte di ogni gruppo, a considerare il conflitto come strumento per la tutela del pluralismo e, nel contempo, mezzo per il raggiungimento dell'unità politica.

Assume chiaramente rilievo la selezione dei componenti della Camera alta, affinché vi sia più corrispondenza possibile tra territorio e componenti o tra comunità e componenti, in ragione della circoscrizione territoriale che può connotare o meno i gruppi.

La continuità tra la politica locale, ossia cittadini e istituzioni, e il centro, rappresentato dai membri della seconda Camera, può avvenire o con la nomina diretta dei componenti da parte degli organi periferici di governo o attraverso l'elezione da parte dell'intero corpo elettorale. Nel primo caso dovrebbe essere garantita la partecipazione della totalità delle forze politiche locali, attraverso un potere di nomina condiviso con l'opposizione, ad esempio, per il quale alla stessa verrebbe riconosciuto il diritto di scegliere una quota dei componenti della seconda Camera, oppure un diritto di veto⁷⁷ sulle nomine da parte della maggioranza piuttosto che la possibilità di esprimersi su una rosa di nomi proposta dalla maggioranza. Il secondo caso, ovvero la diretta elezione popolare, sembra essere la preferita dalla dottrina: tale modello pare garantire maggiormente la corrispondenza tra le realtà locali e gli interessi rappresentati nella seconda Camera; a patto, chiaramente, che si utilizzino sistemi elettorali basati su metodi e tecniche di ripartizione delle circoscrizioni territoriali che siano il più possibile rispettosi del pluralismo.

Soprattutto nei contesti dove i gruppi sono territorialmente circoscritti e con una identità etnico culturale forte, la Costituzione dovrebbe prevedere un sistema elettorale di tipo proporzionale, affinché la minoranza non abbia un potere eccessivo nel singolo distretto elettorale in cui è presente e allo stesso tempo venga garantita la sua rappresentatività. Il sistema proporzionale dovrebbe, tuttavia, essere ponderato nella distribuzione dei seggi rispetto alla popolazione: è preferibile un bilanciamento con

⁷⁷ Negli Stati Uniti è presente l'*advice and consent*.

soglie minime e tetti massimi di rappresentanza nella seconda Camera che vengano garantiti alla popolazione e agli enti in quanto tali.

Un altro elemento che dovrebbe connotare i membri della seconda Camera è l'assenza del vincolo di mandato, al fine di garantire quanta più libertà possibile nell'esercizio della loro carica e favorire il raggiungimento del compromesso per la formulazione delle decisioni collettive: nei sistemi composti, lo scopo della seconda Camera deve essere l'assunzione di scelte che possano dirsi veri atti di integrazione politica. La seconda Camera «non può e non deve essere luogo di (ri)produzione della diversità. Piuttosto luogo in cui la diversità trova una sua composizione», essa diviene «sede di incontro, di partecipazione, di formazione di una volontà comune, oltre le differenze, ma non a prescindere dalle differenze, comunque tutelate e rappresentate, allora e solo allora ad essa può essere assegnata quell'essenziale funzione di integrazione del territorio che in molti casi oggi si fa fatica ad allocare»⁷⁸.

3.1. Le procedure di cooperazione intergovernativa come alternativa alla seconda Camera

La partecipazione degli enti federati alla determinazione delle scelte politiche dello Stato federale non avviene solo attraverso la rappresentatività della seconda Camera ma può avvenire anche con forme di collaborazione intergovernativa nelle aree in cui entrambi i soggetti, ente substatale e Stato, sono responsabili. Spesso negli Stati in cui la Camera alta non è fortemente rappresentativa, sono più sviluppate le procedure di cooperazione intergovernativa, come Belgio e Canada.

Altro elemento a favore dello sviluppo di questi procedimenti è l'incremento dell'intervento pubblico con la venuta dello Stato sociale. Le varie funzioni vengono distribuite tra tutti i livelli istituzionali, ovvero ad associazioni o privati, ciò impone l'esistenza di meccanismi di cooperazione tra questi, per il perseguimento dei medesimi obiettivi che ogni gruppo si pone. Ormai, tutti i modelli di tipo federale sono pressoché improntati al modello cooperativo.

4. L'assenza di un prototipo di "Stato federale"

Il federalismo inteso, nella definizione data da Giovanni Bognetti, come «tendenza, presente come fenomeno abbastanza diffuso nella storia moderna, a organizzare ordinamenti politico-giuridici ripartendo i poteri di comando tipici dello Stato tra enti politici distinti – un apparato di governo centrale e una pluralità di apparati di governo periferici, l'uno e l'altro sovrapposti allo strato delle semplici autorità amministrative municipali o locali»⁷⁹ ha trovato grande successo negli ultimi secoli ed è oggi al centro di numerosi dibattiti sia a livello europeo che mondiale⁸⁰. È bene precisare, tuttavia, che il federalismo non si esprime solo nel tradizionale concetto di "stato

⁷⁸ Cfr. A. Mastromarino, *Il federalismo disaggregativo*, cit., 142 ss.

⁷⁹ Cfr. G. Bognetti, *Federalismo*, Torino, 2001, 5.

⁸⁰ In Europa si discute spesso dell'esistenza di un Europa federale, con la proposta di una Costituzione europea e con la formazione di strutture di governo sovranazionali.

federale”, il prototipo di quest’ultimo, infatti, nasce come risposta al tentativo europeo di esportare lo Stato nazionale nel resto del mondo; tentativo mal riuscito a causa delle realtà differenti dove quel modello non poteva attecchire: nei territori extra-europei l’unità storica, culturale, etnica, religiosa e il concetto di “nazione” erano perlopiù assenti, pertanto rendevano impossibile la formazione del tradizionale “Stato nazione”. La soluzione fu quella di creare strutture idonee all’estraneità necessità politiche e istituzionali altrove presenti: ossia un modello federale; in questo senso il concetto di “Stato federale” sembra essere ormai superato in favore di modelli che coniughino l’esigenza di una certa unitarietà con quella di garantire sfere di autonomia a livelli sub-statali e/o intermedi di governo. Si tratta comunque di modelli differenti che non possono essere descritti in termini assoluti. Gli Stati federali si inseriscono in questo contesto, caratterizzati anch’essi da un’elevata eterogeneità che ne rende impossibile l’identificazione in un unico prototipo.

Un esempio può essere l’India, nella cui Costituzione non si parla di modello federale ma di “Unione di Stati”: nonostante ciò, la scelta nel ’49 dell’Assemblea costituente indiana fu sicuramente di tipo federale, volta a combinare l’esigenza di unità con la sua realtà, fortemente decentrata⁸¹.

Alla base delle differenti forme che lo Stato federale, o più generalmente il modello federale, ha assunto vi sono le diverse istanze delle popolazioni interessate dal fenomeno; in questo senso il modello federale nigeriano ed etiope risponde all’esigenza di far convivere tribù, etnie, nazioni sparse sul territorio e forzatamente unite dal colonialismo sotto un’unica bandiera. In altri casi, alla base delle scelte federali possono coesistere diverse esigenze che si ripercuotono sul sistema generando modelli di Stato più particolari: significativo è l’esempio del Belgio dove sussiste una duplice divisione: l’art. 1 della Costituzione belga sancisce, infatti, che «il Belgio è uno Stato federale che si compone di comunità e regioni», esso è infatti suddiviso in tre Comunità linguistiche (francese, fiamminga e tedesca) e tre Regioni (Vallonia, Fiandre e Bruxelles-Capitale), al fine di superare il dissidio tra il gruppo francofono e quello fiammingo che si è poi tradotto in uno scontro sul piano linguistico, tutelando anche i gruppi germanofoni prettamente localizzati al confine tedesco⁸². La particolarità del Belgio risiede, appunto, nella complessa struttura statale, con enti sub-statali talvolta sovrapposti: l’attribuzione di determinate responsabilità e competenze su base comunitaria e non regionale ha determinato una difficoltà di applicazione della particolare forma federale, per questo si è proceduto verso un’opera di «*territorializzazione* del sistema comunitario»⁸³ affinché un decreto legislativo comunitario venga applicato all’interno della Regione monolingvistica e non sulla base dell’appartenenza di

⁸¹ Il contesto indiano è caratterizzato dalla vastità territoriale e da religioni, etnie, lingue differenti; fattori che hanno determinato una forte instabilità interna, sfociata in fenomeni secessionisti come la creazione dello Stato pakistano nel 1947 e il distacco delle province musulmane.

⁸² Cfr. A. Mastromarino, *Il federalismo disaggregativo*, cit.

⁸³ Op. loc. ult. cit., 173.

un individuo ad una comunità piuttosto che all'altra; viene comunque lasciata l'eccezione della Regione di Bruxelles-Capitale che, essendo bilingue, fa sì che l'abitante della Capitale possa decidere se appartenere a una comunità linguistica piuttosto che all'altra e quindi essere sottoposto ai relativi decreti comunitari.

L'impossibilità di configurare un unico modello di Stato federale è determinata, inoltre, dalla facoltà per ogni Stato di adottare una struttura interna simmetrica o asimmetrica⁸⁴. Il Canada è un esempio di questa seconda categoria: lo Stato canadese rappresenta la terza Federazione costituitasi dopo Stati Uniti e Svizzera, a seguito della volontà delle quattro province inglesi, America del Nord-Nuova Scotia, Québec, New Brunswick e Ontario, di unirsi in un solo governo sia per rafforzare il sistema commerciale all'interno delle stesse sia per ragioni di difesa; ulteriore ragione era la forte identità del Québec, ex colonia francese, che non riusciva, in ragione di queste radici ad integrarsi con le altre province. Inizialmente, l'autonomia riconosciuta dal governo centrale era debole, a causa dell'ingerenza della Gran Bretagna, intenzionata a mantenere il controllo sulla Federazione canadese e ad evitare l'insorgenza di spinte centrifughe. Il *British North American Act*, ossia la Costituzione canadese del 1867 definì la forma federale del Canada e, a seguito della riforma del 1982, sancì l'indipendenza dello Stato dalla Corona britannica, nonché ampliò le sfere di autonomia delle Province, caratterizzate da proprie assemblee legislative e Costituzioni e da indipendenti apparati amministrativi. Grazie alla Riforma dell'82 le Province giocano un ruolo importante nella revisione costituzionale poiché ciascun emendamento deve necessariamente essere approvato da almeno i due terzi degli organi legislativi locali. La Provincia francofona, tuttavia, si mantenne sempre distante dal processo integrativo che il Canada ha, dal 1867, perseguito: la stessa riforma del 1982 era stata osteggiata dal Québec poiché intimorito dalle conseguenze che il distacco dalla Corona inglese avrebbe determinato; distacco, peraltro, attuato senza il consenso della Provincia francofona. I dissidi interni allo Stato canadese hanno portato al referendum del 1995 che ha visto il 49,4% dei consensi per il distacco del Québec, tuttavia la Corte Costituzionale ha ribadito che la secessione non può avvenire unilateralmente ma in accordo con la Federazione ed è per questo che un risultato favorevole alla stessa avrebbe solo implicato un obbligo in capo al Governo federale e alle altre Province a trattare con i québécois. Forse per rispondere a queste spinte centrifughe il Canada ha, da allora, diffuso il concetto che il "federalismo è bello", creando anche un organismo volto al confronto delle esperienze federali mondiali: il *Forum of Federations*. Il federalismo canadese ha una forte impronta asimmetrica che si esprime, in particolar modo, nel fatto che il Québec abbia mantenuto un sistema di *civil law* e diverse competenze in materie particolari come la salute o le politiche sociali, diversamente dalle altre Province. In termini di rappre-

⁸⁴ L'asimmetria è data dalla presenza di una o più entità federate dotate di poteri diversi, implicando una loro maggiore o minore autonomia. Tale diversità può dipendere sia da previsioni costituzionali differenti per ogni ente sub-statale, sia per un differente esercizio di poteri che, a livello di positivizzazione, sono uguali.

sentatività, uno dei problemi maggiori del Canada è l'assenza di una Camera espressione delle entità federate: il Senato è composto, infatti, da soggetti scelti dal Primo Ministro tramite il Governatore generale: sono quindi espressione di un indirizzo politico e non della Provincia di provenienza, questa viene ad essere rappresentata attraverso un articolato meccanismo di conferenze intergovernative volte al raggiungimento del compromesso tra Province e Federazione; sorge, di conseguenza, un'ulteriore questione, ossia quella della rappresentanza del corpo sociale poiché, attraverso una cooperazione basata su singole figure quali i Ministri, le minoranze non hanno modo di venire rappresentate.

Esperienza federale nella quale la colonna portante è identificabile in un'unica figura piuttosto che nella struttura statale è rappresentata dalla ex-Jugoslavia, dove più che il modello federale, fu la figura di Tito a consentire per più di trent'anni la sopravvivenza di un contesto così disomogeneo come quello jugoslavo. Lo Stato federale della Jugoslavia era nato nel 1946, a seguito dell'abolizione della monarchia da parte del Parlamento e la proclamazione della nascita della Repubblica popolare federale, dotata di una nuova Costituzione. A livello territoriale il pluralismo etnico-culturale era sfociato in una struttura federale basata su sei Repubbliche (Slovenia, Croazia, Macedonia, Montenegro, Serbia, Bosnia ed Erzegovina) e province autonome (Vojvodina e Kosovo), con differenziazioni di tipo linguistico, con l'utilizzo di alfabeti differenti (latino e cirillico), nonché lingue diverse come lo sloveno, il macedone e altre lingue minoritarie e le varianti proprie della famiglia "serbo-croata". Nonostante questa attenzione alla diversità, il governo non è mai apparso intenzionato a creare uno Stato federale effettivo e, soprattutto, a garantire i principi cardine dello Stato costituzionale di diritto. In particolare, l'ideologia comunista radicata in questo paese contrastava con la funzione fondamentale del federalismo ovvero la separazione dei poteri: il partito unico aveva un pieno controllo e non permetteva lo sviluppo di quegli effetti democratici e integrativi che ci si dovrebbe aspettare da un modello federale. Il successo del modello federale della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia si basò sulla figura di Tito come figura unificatrice che con la Costituzione del '74 divenne Presidente a vita. La recessione economica e le istanze nazionaliste, solo sopite durante il *titoismo*, portarono, dopo dieci anni dalla sua morte, al collasso della Federazione, iniziata con la rivolta del Kosovo nel 1981 che mirava a divenire Repubblica di Jugoslavia e non più semplice provincia serba. Nel 1991 Croazia e Slovenia tramite referendum espressero la loro volontà di secedere sulla base del loro diritto all'autodeterminazione; poco dopo iniziò la guerra dei Balcani che terminò solo nel '99 con l'intervento della Nato. La fine della guerra dei Balcani⁸⁵ ha sancito il crollo del progetto jugoslavo e il risorgere dei moti nazionalisti che spingevano verso la creazione di Stati nazione espressione di una propria identità etnoculturale, ripudiando il pluralismo che aveva caratterizzato la forma statale negli anni precedenti.

⁸⁵ Avvenuta con gli Accordi di pace di Dayton nel 1995.

L'esperienza federale jugoslava si è quindi dimostrata insufficiente non solo per il pluralismo etnico e culturale caratterizzante questi territori, ma anche a causa del regime autoritario che non ha portato avanti un vero processo di integrazione in un contesto così eterogeneo.

5. Il federalismo coloniale africano

Il continente africano è stato oggetto per diversi secoli delle mire espansionistiche delle potenze coloniali. Queste ultime, una volta insediate sul territorio, stravolgevano le strutture di potere autoctone, privandole di un qualsiasi ruolo decisionale. Ai vari regni, come quello del Mali, di Buganda ecc., e alle strutture di villaggio si sostituirono organizzazioni giuridico-amministrative dipendenti dalle metropoli e saldamente gerarchizzate: il fine dei colonizzatori era proprio quello di garantire il controllo territoriale, impedendo le spinte secessioniste, e lo sfruttamento delle risorse locali.

5.1. Il modello francese

La Francia adottò, nell'opera di colonizzazione, un modello fortemente gerarchizzato e volto al massimo accentramento: al vertice vi era il Ministero delle Colonie e il Presidente della Repubblica che impartivano gli ordini ai Governatori, al di sotto dei quali figuravano i funzionari di base, detti anche *Commandants de Cercle*. Tali amministratori sentivano la pressione dei propri superiori gerarchici, verso i quali erano responsabili, a discapito delle popolazioni delle colonie, verso cui non sussisteva alcuna forma di responsabilità tanto che erano considerate come sudditi e non cittadini.

Il federalismo coloniale francese si esprime, appunto, attraverso sistemi di accorpamento amministrativi, AOF e AEF, o modelli atti a mantenere intatto l'influenza e il controllo nelle colonie in procinto di raggiungere l'indipendenza.

La Francia creò due estese federazioni orizzontali: l'Africa Occidentale (AOF) nel 1895 e l'Africa Equatoriale Francese (AEF) nel 1910 che raggruppavano i vasti territori subsahariani. Queste strutture amministrative consentivano ai territori privi di uno sbocco sul mare, accesso allo stesso e contemporaneamente la repressione delle forze indipendentiste presenti nonché delle mire britanniche che provenivano dall'esterno. I due Governatori generali, rispettivamente a capo delle due federazioni, sottostavano agli atti normativi di Parigi, spesso sotto forma di regolamenti ai quali davano esecuzione: la subordinazione al Ministero delle Colonie era inevitabile, facendo sì che l'*Afrique Equatoriale Française* e l'*Afrique Occidentale Française*, sebbene fossero due insiemi federali, restassero comunque l'emblema del forte accentramento amministrativo da parte della potenza coloniale francese.

L'avanzare verso l'effettiva democratizzazione e un più significativo decentramento dei territori dell'area coloniale francese arrivò nel 1946 con la nascita della IV Repubblica: venne istituita l'*Union française*, ossia una struttura federale verticale comprendente tutti i territori d'oltre mare con la grande novità di riconoscere, agli abitanti

dei medesimi, la cittadinanza francese. Ciascun territorio aveva la propria assemblea territoriale quale organo elettivo-rappresentativo: ogni assemblea eleggeva cinque consiglieri che diventavano membri dei *Grand Conseils*, i due consigli dell'AOF e dell'AEF a cui competeva anche la nomina dei due Governatori generali.

Il decentramento era, in questo modo, più marcato, consentendo un legame più stretto tra amministrati e amministratori. Tuttavia, Parigi restava comunque al vertice con il suo potere di controllo.

La Costituzione gollista del 1958 non poté, tuttavia, non considerare il processo ormai innescato e affrontò le aspirazioni indipendentiste, dando loro via libera e creando la *Communauté Française*. Gli esecutivi locali vennero potenziati, concedendo loro il potere di nomina di un proprio Presidente del Consiglio, che si sostituiva al precedente "Governatore", questo acuì il sentimento di identità nazionale.

Con l'istituzione della Comunità francese vennero meno le due federazioni dell'AOF e dell'AEF e le funzioni esecutive e legislative vennero devolute agli organi di ciascun territorio, con il solo limite delle materie riguardanti la difesa e il potere estero che restavano in seno alla Francia. L'Eurafrica, termine con cui si identificava prima l'*Union française* e poi la *Communauté française* sarebbe comunque andata dissolvendosi nel 1960 con la costituzione degli Stati africani.

Tale modello di decentramento fu oggetto di numerose critiche da parte dei *leaders* di colore: le polemiche scaturivano, da una parte, dall'idea che l'Eurafrica non fosse niente di più di una forma di neocolonialismo, critiche di questo tipo provenivano soprattutto dai maggiori nazionalisti come Keita e Toureé; altri, più moderati, come Houphuet-Boigny e Senghor, richiedevano che la gestione di quei territori proseguisse su basi convenzionali. Non vi era dubbio, comunque, che la Francia volesse conservare la propria influenza nel continente africano anche a fronte del processo storico evolutivo.

5.2. ... e quello inglese.

Gli inglesi, a differenza dei francesi che prediligevano forme di governo diretto, adottarono per lo più l'*indirect rule*⁸⁶ nel quale, comunque, il comando effettivo delle colonie rimaneva in capo ai Governatori, ossia alti ufficiali della Corona. Si trattava di un modello privo di un'amministrazione eccessivamente accentrata in quanto i *Governor's Offices* avevano un'autonomia maggiore rispetto ai governatori francesi poiché dotati di potere legislativo relativamente alle questioni locali e forniti del supporto dei *Discrits Officers*, dei funzionari di base. Evidentemente, si trattava, in ogni caso, di

⁸⁶ L'*indirect rule* prevedeva che il territorio e la popolazione fossero amministrati dai capi tradizionali del luogo. In questo modo la Gran Bretagna si assicurava, attraverso gli intermediari indigeni, un controllo più conveniente, riducendo i mezzi e gli uomini necessari per mantenerlo. Con le *Native Authority Ordinance* i capi locali divennero titolari di poteri esecutivi e legislativi in vasti territori come la Nigeria, il Kenya e l'Uganda: al Governatore britannico era poi riservato il potere di ratificare o meno, una volta al mese, la legislazione da loro prodotta.

figure esterne e sovraordinate che comandavano il territorio pertanto prive della legittimazione dei popoli autoctoni tanto che la responsabilità, come nel caso francese, era verso la metropoli.

La conservazione di alcune strutture tradizionali, come gli *Chefferies* e i collegi dei capi del villaggio, non rappresentava una vera integrazione che si limitava, infatti, a mere attività consultive: fu eccezionale il riconoscimento della rilevanza dei *Warrants Chiefs* dei villaggi Ibo nigeriani. Si trattava, piuttosto, di un processo di europeizzazione avente a oggetto le istituzioni tradizionali, le quali venivano di fatto private della loro rappresentatività.

Nell’Africa Orientale vennero raggruppati i territori del Kenya, del Tanganyka e dell’Uganda per la creazione di una federazione inglese, connotata da una marcata cooperazione amministrativa che portò, dal 1917, alla creazione di un’area di libero scambio economico, punto di partenza per la creazione di un futuro Stato federale.

Nel 1929, la “Hylton Young Commission”⁸⁷ propose il perseguimento di un’integrazione politico-istituzionale che però fu avversata dal regno di Buganda e da popolazioni indigene come i Masai in Kenya; i timori principali degli oppositori riguardavano la scomparsa della loro influenza, per quanto riguarda il Buganda, ed eventuali manovre razziste delle minoranze bianche, rispetto ai Masai. Si optò quindi per un «semplice federalismo funzionale che garantiva la gestione comune di alcuni servizi quali il sistema doganale e dei prezzi, l’aviazione civile, le comunicazioni, l’istruzione superiore e il sistema monetario»⁸⁸. Nel 1948 venne istituita una Commissione permanente dotata di potere legislativo nelle materie suindicate.

La Federazione divenne, nel 1961, l’*East African Common Services Organisation* che costituiva, nell’idea della Gran Bretagna, l’embrione di uno Stato Federale nell’Africa orientale: la proposta della creazione di tale Stato investì anche altri paesi come la Somalia ma non venne accolta.

Il tentativo di mantenere il controllo sulle colonie da parte della potenza coloniale inglese non riuscì, comunque, a fronteggiare le spinte nazionaliste tanto che, una volta ottenuta l’indipendenza da parte dei tre Paesi costituenti la Federazione, i *leaders* degli stessi accusarono di neocolonialismo la politica di controllo inglese. L’unione monetaria venne meno con la coniazione della moneta tanzaniana nel 1966 e le aspirazioni autonomistiche dei tre paesi, nonché le differenti ideologiche che li caratterizzavano, portarono alla dissoluzione dell’*East African Common Services Organisation* nel 1977.

La *Central Africa Federation* fu creata nel 1953 per raggruppare la Rhodesia del Nord, la Rhodesia del Sud e il Nyasaland: i coloni bianchi di questi tre Stati, patrocinati dallo Stato inglese, spinsero affinché si costituisse questa Federazione al fine di sopprimere le resistenze indigene e creare una nuova potenza economica. Il regime liberticida e razzista connotò fin da subito la CAF: nonostante la popolazione bianca

⁸⁷ Si trattava di una commissione a carattere misto, composta da rappresentanti dei maggiori gruppi etnici e delle istanze dei territori del Kenya, Tanganyka e Uganda.

⁸⁸ Cfr. N. Olivetti Rason, L. Pegoraro, *Esperienze federali contemporanee*, Padova, 1996, 109.

costituìsse una minoranza, 198.000 persone contro 6.500.000⁸⁹, la popolazione nera vedeva solo 15 membri su 59, come propri rappresentanti nell'Assemblea federale. Negli anni '60 la situazione divenne sempre più tragica e la Gran Bretagna dovette sospendere il proprio supporto al CAF, grazie alla forte pressione delle Nazioni Unite. Nel 1963 vi fu, infatti, il riconoscimento del diritto di secessione, e con la Conferenza di Victoria Falls si sancì la fine di questa esperienza federale.

I tre Stati acquisirono successivamente l'indipendenza: la Rhodesia del Sud divenne lo Stato dello Zimbabwe; la Rhodesia del Nord lo Zambia e il Nyasaland divenne lo Stato del Malawi.

5.3. *Federalismo e indipendenza*

I tentativi di applicazione di sistemi federali e, più in generale, di decentramento, volti a coinvolgere le minoranze indigene, intese non in senso numerico ma in termini di posizione di svantaggio rispetto ai poteri coloniali, hanno determinato la fioritura di Stati federali estremamente artificiali e di rilevanti tensioni interne. Le scelte delle potenze coloniali erano di tipo strategico, come in Kenya e Uganda, o legate alla volontà di evitare eventuali secessioni, come in Sudan.

Di fatto, e di diritto, i colonizzatori avevano eliminato le strutture di potere che si erano tradizionalmente formate, lasciando le nuove élites africane in un limbo dal quale decisero di uscire seguendo le orme delle ex metropoli coloniali: la loro formazione era di fatto europea e pertanto fu naturale, per loro, assorbirne le dottrine e gli istituti giuridici.

I due obiettivi preponderanti erano: unità e sviluppo, due scopi che non potevano conciliarsi con il ripristino degli enti di autogoverno della tradizione, troppo retrogradi e tribalisti, secondo la visione delle élites stesse.

Il fattore etnico venne, da una parte, abolito, come in Gabon e Ghana dove si cercò di formare un'identità interetnica strettamente legata al senso di appartenenza nei confronti dello Stato piuttosto che delle nazioni; dall'altra vi furono tentativi di tutela del multiculturalismo come con la Repubblica federale nigeriana e, in misura notevolmente più ridotta, con le Province zairesi.

La burocratizzazione dei servizi, come aveva connotato i modelli organizzativi delle colonie, continuò a caratterizzare i nuovi sistemi amministrativi fino a causare una gerarchizzazione asfissiante che rese gli apparati immobili e parassitici.

Il pluralismo cominciò a essere visto come una minaccia per lo sviluppo di tali giovani Stati e, in ragione di ciò, si preferì il monopartitismo; di fondo il progresso e l'unità nazionale erano considerati in netto contrasto con la conservazione dell'eterogeneità etnoculturale e anche alcuni aspetti giuridico-istituzionali ne risentirono: i poteri e le funzioni vennero accentrati nell'esecutivo e nel suo capo, sminuendo il potere giudiziario e legislativo.

⁸⁹ Op. loc. ult. cit., 115.

Le politiche di accentramento trovarono terreno fertile soprattutto nell'area francofona a causa del modello amministrativo e costituzionale francese che venne trapiantato in Africa, acuendo la recessività degli Stati federali di quest'area.

La soluzione federale venne adottata non solo in Mali e in Zaire, come si vedrà successivamente, ma anche in Camerun e nelle Isole Comore.

La Repubblica federale del Camerun venne fondata nel 1961 con l'unione del Camerun francese e del Camerun inglese del Sud: i due stati mantenevano una certa autonomia sia a livello legislativo, con la conservazione della Camera bassa nel Camerun orientale e la forma bicamerale per il Camerun occidentale, sia a livello esecutivo grazie all'elezione dei due Primi ministri da parte delle rispettive assemblee. L'assemblea federale, eletta a suffragio universale, permetteva una rappresentanza proporzionale alle due popolazioni; anche il Presidente della Repubblica e il suo Vice dovevano appartenere a due Stati differenti. Se da una parte i due Stati raggiungevano un certo equilibrio in termini di partecipazione istituzionale, dall'altra, la forma di governo era di carattere presidenziale e questo faceva sì che il capo dell'esecutivo godesse di grandi poteri e discrezionalità⁹⁰. A seguito dell'introduzione del partito unico il leader dell'esecutivo consolidò ancor di più la propria posizione e portò avanti un processo di integrazione che diede i suoi frutti nel 1972 quando, a seguito di un referendum costituzionale, venne assunta una nuova Carta unitaria che definiva lo Stato camerunense come «Repubblica una e indivisibile»⁹¹. L'unitarietà dello Stato non poté essere proposta nel '61 a causa delle forti differenze tra il Camerun francese e quello inglese: agli anglofoni venne infatti concessa una certa autonomia e rappresentatività nella speranza di giungere poi ad uno Stato unitario, fu proprio il carisma e la perseveranza di Ahidjo che permisero l'iniziale pacifica convivenza fra i due gruppi e la successiva integrazione.

La politica federale di stampo francese mostra, invece, il suo fallimento più lampante nella Federazione del Mali.

5.3.1. La Federazione del Mali

Nel 1958 si tenne a Bamako la Conferenza del *Grand Conseil* dell'AOF, focalizzata sul tentativo di consolidare i legami federali di carattere amministrativo in un grande ed unico Stato indipendente raggruppante i territori prima appartenenti all'*Afrique Occidentale Française*.

Il leader della Costa d'Avorio, Houphuet-Boigny manifestò fin da subito il proprio dissenso, egli affermò infatti che «Mai la Costa d'Avorio accetterà di entrare in una qualunque federazione primaria»⁹²; seguirono, successivamente, anche le contestazioni della Guinea, della Mauritania e del Niger. Solo i rappresentanti del Senegal,

⁹⁰ Ad esempio, le Assemblee federate potevano essere da lui sciolte in caso di persistente disaccordo con il Governo centrale e diverse misure discrezionali potevano essere assunte in casi "eccezionali".

⁹¹ Art. 1 della Carta unitaria camerunense del 1972.

⁹² «Jamais la Côte Ivoire n'acceptera d'entrer dans une quelconque *fédération primaire*» in *Les relations extérieures de la Côte Ivoire*, di Marcel Merle, in *Revue française de science politique*, 1959, p. 691.

Alto-Volta, Dahomey e Mali (ex Sudan francese) mostrarono aperture. Furono questi ultimi ad adottare un progetto di Costituzione che doveva essere in seguito sottoposto all'approvazione dei rispettivi corpi elettorali: in Alto-Volta e Dahomey l'esito fu negativo; il Mali e il Senegal arrivarono, invece, a un compromesso tra le spinte nazionalistiche e le esigenze comuni, come lo sviluppo economico e i piani collaborativi, nell'importante passaggio da Membri della Comunità francese, ovvero enti autonomi, a Stati indipendenti. Si cercò di garantire l'equilibrio tra i due Stati attraverso una struttura istituzionale che vedeva la compartecipazione di senegalesi e maliensi: l'Esecutivo federale era composto da sei ministri per ciascuna provenienza e la carica di Presidente nazionale venne rivestita da Keita, maliense, mentre quella di Vicepresidente da Dia, senegalese. Tale tentativo fallì miseramente, durò infatti solo un anno e sette mesi, vedendo la propria disfatta nella mancata ratifica da parte di Dia della nomina, compiuta da Keita, del Capo di Stato Maggiore dell'esercito federativo; tale scontro fu, in realtà, una scusa, essendo già da tempo precari i rapporti tra i due Stati e infatti il Governo senegalese ne approfittò per porre in essere la propria secessione.

Per questo, il Mali venne considerato come morto in partenza: le istanze nazionalistiche erano troppo forti per essere represses dal tentativo di creare un'identità sovranazionale. Gli stessi membri del Governo, come quelli dell'Assemblea federale, si sentivano mandatari dei propri Paesi che, avendo raggiunto da poco la propria indipendenza, non volevano rinunciarvi così presto.

Il tentativo di diffondere artificialmente un sentimento etnico non portò a grandi risultati, nemmeno quando venne istituita una struttura politica monopartitica: le popolazioni non si sentivano appartenenti alla Federazione del Mali e ciò, aggiunto alle rivalità personali tra Senghor e Keita e alla pressione francese, mossa dallo spirito *divide et impera*, portò alla fine prematura della stessa Federazione.

5.3.2. *L'ex Congo belga*

Nonostante il dominio coloniale belga, lo Zaire è costituzionalmente simile alle colonie francesi. Nel 1960 venne adottata una Costituzione che, sebbene priva di espliciti riferimenti, prevedeva una forma di tipo federale che riconosceva alle sei Province congolese la personalità giuridica e una limitata autonomia dal punto di vista politico-amministrativo.

Sul piano nazionale vi era un'impostazione bicamerale: una Camera dei rappresentanti eletta dal corpo elettorale e pertanto espressione dell'intera nazione, e un Senato i cui membri erano nominati dalle Assemblee provinciali e che, di conseguenza, doveva difendere i vari interessi delle Province. Queste ultime dovevano, inoltre, senza esclusione, essere rappresentate in seno al Governo.

Malgrado le Province giocassero un ruolo rilevante sul piano legislativo, con le delibere nelle materie di loro competenza, procedessero all'elezione del Governo e avessero la possibilità di opporsi a procedimenti di revisione Costituzionale⁹³, le spinte unitariste erano ancora presenti: gli atti legislativi provinciali rimanevano subordinati agli editti e ai regolamenti di origine federale, nonché alle norme costituzionali.

Una delle problematiche più rilevanti dello Zaire riguardava l'opposizione al federalismo da parte degli unitaristi di Lumumba che vedevano lo Stato federale come forma di neocolonialismo belga e, dalla parte opposta, vi erano i secessionisti del Katanga appoggiati dai coloni bianchi. Con l'ammutinamento dell'esercito zairese nel 1960, le grandi multinazionali Unilever e Société Generale de Belgique, finanziarono il processo secessionista del Katanga.

Grazie alla mediazione delle Nazioni Unite, venne formata, nel '64, una Commissione costituzionale per l'elaborazione di una nuova Costituzione che entrò in vigore nell'agosto dello stesso anno. La Carta Costituzionale riprendeva lo stampo federale lasciando, però, più autonomia alle Province che divennero ventuno. I senatori, inoltre, divenivano mandatari delle singole entità collettive e laddove un appartenente del Governo centrale, fosse il Presidente della Repubblica o un semplice membro, avesse anche solo tentato di esercitare poteri appartenenti ai Governi o Assemblee provinciali o alle Camere federali, sarebbe stato incriminato di alto tradimento.

Nel 1967, dopo che il nuovo leader Mobutu aveva rovesciato quello precedente, venne approvata la III Costituzione Zairese che non solo sopprimeva il Senato, ma riduceva anche il numero delle Province che divennero delle semplici unità amministrative decentrate i cui governatori erano nominati da parte del Presidente della Repubblica.

Nel caso dello Zaire, il federalismo scomparve a causa di un fattore comune alle esperienze coloniali: i confini territoriali delle Province non erano il frutto di scelte autonome da parte dei gruppi etnici ivi presenti, quanto una scelta della potenza coloniale belga. Inoltre, il Primo ministro Lumumba non regnava ma comandava mentre Kasavubu, il Presidente della Repubblica, regnava ma non comandava. La Costituzione del '64 non riuscì a tenere a freno le varie istanze presenti sul territorio ed è per questo che si arrivò alla creazione di uno Stato unitario.

5.4. Federalismo e indipendenza nell'area anglofona

Quando i processi indipendentisti presero piede nell'area anglofona vi fu una tendenziale affermazione del principio federale. Si parlava, precisamente, di "*Westminster Model*": ossia il riconoscimento di forme di autonomia in capo ai Governatori e il coinvolgimento di alcune istanze provenienti dalle comunità indigene. Durante la decolonizzazione gli inglesi proposero, infatti, spesso per la soluzione federale, in modo da evitare che quegli Stati vivessero in una perenne instabilità istituzionale,

⁹³ Poiché un'eventuale nuova Costituzione richiedeva l'approvazione della totalità delle Assemblee provinciali.

soprattutto perché i loro confini, definiti sotto il dominio inglese, non corrispondevano con la distribuzione delle varie e numerose comunità etniche. Interesse della Corona era che gli Stati sopravvissessero alla concessione dell'indipendenza, ciò anche per garantire il mantenimento dei rapporti commerciali: un esempio fu la Nigeria, in cui l'applicazione del modello federale era finalizzata a garantire la stabilità dello Stato che rappresentava un'indispensabile fonte di materie prime per l'industria inglese.

Ciò creò un contesto fortemente pluralista che incentivò l'applicazione dei principi propri del federalismo. Questi meccanismi però dimostrarono, in quasi tutti i casi, il loro carattere effimero poiché il sistema federale veniva spesso adottato con mire espansionistiche e strategiche, tramutandosi in breve tempo in sistemi accentratori.

5.4.1. *L'Etiopia, l'Uganda, il Kenya e la Tanzania*

Dopo la sconfitta italiana, l'Etiopia fu restituita al *negus* e si pose la questione della successione al potere in Eritrea, territorio rivendicato dall'imperatore Selassié: le popolazioni del Nord dell'Eritrea erano, per la maggior parte, di etnia tigrina e di religione copta e chiedevano l'unione con l'Etiopia; i gruppi islamici che vivevano sulla costa invece proclamavano l'indipendenza. Tale divergenza venne risolta grazie all'intervento, nel 1950, delle Nazioni Unite: l'Assemblea generale approvò l'aggregazione allo Stato etiope dell'Eritrea a patto che la stessa godesse di un'ampia autonomia.

Il timore che venissero alimentate spinte rivoluzionarie portò gradualmente all'indebolimento della tutela del pluralismo della Federazione fino a giungere, nel 1962, allo smantellamento dell'Assemblea e del Governo eritrei e all'annessione dell'Eritrea come semplice Provincia dell'Etiopia. Né la rivoluzione marxista del '74, né l'opera di mediazione da parte del generale eritreo Aman Andou riuscirono a migliorare le condizioni eritree: a seguito del golpe di Menghistu l'unità nazionale venne considerata un principio cardine per la stabilità di quei territori e tutte le istanze eritree vennero soffocate nel sangue finché si giunse alla guerra civile, finalizzata alla liberazione dell'Eritrea.

Nel 1993, dopo la caduta della dittatura marxista, fu dichiarata l'indipendenza dello Stato eritreo: ciò grazie anche allo spirito democratico e pluralista del governo etiope, il *Transitional Government of Ethiopia* che ha previsto un sistema costituzionale aperto alle istanze separatiste. Sono previste, ora, quattordici regioni dotate di potere di autogoverno a patto che rispettino i principi democratici fondamentali: la novità riguarda proprio l'accoglimento di ogni «aspirazione delle nazioni e delle etnie che hanno diritto all'autodeterminazione»⁹⁴.

L'Uganda, fin dalla colonizzazione inglese, aveva dimostrato una forte ostilità verso il modello unitario, a fronte della pluralità etnica e all'influenza dei gruppi stessi. Vi furono, infatti, numerose rivolte, soprattutto nel Regno di Buganda, che furono in

⁹⁴ Op. loc. ult. cit., 126.

parte smorzate con l'adozione di un sistema federale che garantisse a questo Regno un'ampia autonomia e agli altri antichi regni forme di garanzia federale. L'Uganda divenne appunto una Repubblica federale nel 1962: la Federazione era composta da quattro Regioni, ossia il Buganda, Bunyoro, Toro e Ankole, con ampi poteri e dal territorio di Mbale.

L'iniziale stabilità subì un contraccolpo con la questione "delle contee perdute": verso la fine del XIX secolo, alcuni territori del Regno di Bunyoro erano stati trasferiti, dagli inglesi, al Regno di Buganda violando senza alcun interesse per il senso di appartenenza etnica delle popolazioni insediate in questi luoghi. Nel '64, tramite referendum locale, si stabilì il ritorno di queste contee al Regno di provenienza, ma Matusa II si rifiutò di dare esecuzione all'esito referendario causando violenti scontri all'interno del Paese. In un clima di terrore venne introdotta, nel '67, una Costituzione che eliminava le autonomie regionali e rafforzava il potere del Presidente, dando inizio a un regime liberticida e anti-pluralistico che terminerà solo nel 1993 con l'elezione di Mosumeni a Presidente che ripristinò gli antichi regni con le rispettive assemblee anche se con funzioni più culturali e cerimoniali. Sebbene risulti aperta una porta al ripristino di un modello federale, le politiche locali trovano il loro fulcro in un Ministero appositamente istituito: il Ministero del governo locale.

Nel caso dell'Uganda, le spinte autonomistiche risultano notevolmente potenti, lasciando incognita la possibile soluzione: se da una parte il federalismo potrebbe non essere sufficiente, dall'altra il presidenzialismo e la tendenza all'accentramento appare inevitabile ma comunque privo di garanzie di stabilità effettiva.

Il Kenya divenne indipendente nel 1963 e subito furono avanzate richieste di instaurazione di uno Stato federale da parte delle tribù più deboli delle zone costiere e di Kalenjin e Baluha. Per queste tribù la scelta federale appariva come l'unico strumento per impedire l'egemonia dei due gruppi Kikuyo e Luo che avevano creato una coalizione interetnica, espressa anche sul piano politico con il partito KANU.

Era inoltre forte la pressione esterna della Gran Bretagna che aveva imposto, per il riconoscimento dell'indipendenza, la condizione dell'assunzione del modello federale. Malgrado l'opposizione del KANU e del Presidente Kenyatta, nel 1963 venne adottata una Costituzione che seguiva l'onda inglese e prevedeva un sistema federale con una suddivisione del territorio in otto Regioni munite, ciascuna, di un'Assemblea regionale, di un apparato amministrativo e di competenze soprattutto nel campo dello sviluppo economico e rurale. Nel '64, tuttavia, questa apertura subì una battuta d'arresto con emendamenti che non solo rafforzavano il potere del Presidente Kenyatta ma consacravano, anche, una Repubblica Unitaria rendendo le otto Regioni dei semplici enti amministrativo-territoriali chiamati Province.

Attualmente le Province giocano un ruolo rilevante nell'elezione del Presidente della Repubblica poiché il candidato deve, per essere eletto, ottenere almeno il 25% dei voti espressi in minimo cinque Province delle otto totali.

Il federalismo, nel caso del Kenya, è stato pertanto un semplice mezzo per l'ottenimento dell'indipendenza, adottato per breve tempo e inconciliabile con il presidenzialismo di Kenyatta e Arap Moi.

Nel 1965 venne adottata una Carta fondamentale che definiva gli aspetti della nuova Repubblica unita di Tanzania, nata dall'unione delle Repubbliche di Tanganyka e di Zanzibar, entità che avevano subito l'influenza inglese sotto forma, rispettivamente, di amministrazione fiduciaria e di protettorato. All'isola di Zanzibar venne attribuita un'ampia autonomia e per molti si parlò, a proposito, di un "federalismo inconfessato"⁹⁵. La struttura statale di questa Repubblica unita di Tanzania presenta elementi peculiari: in primo luogo, il Parlamento tanzaniano comprende, in via ordinaria una Camera del Tanganyka, composta da membri eletti con elezioni che coinvolgono l'intero territorio, questa Camera, con l'aggiunta di tre Commissari regionali dell'isola di Zanzibar e cinque rappresentanti di Zanzibar stesso, si tramuta in un organo legislativo.

Zanzibar conserva una propria Assemblea indipendente, anche sul piano legislativo, e rispettosa delle norme dell'isola; le sue competenze sono definite, di volta in volta, dal Parlamento dell'Unione che decide anche delle competenze da attribuire alle due Camere degli enti federati.

Anche l'esecutivo presenta un sistema doppio: il Presidente della Tanzania, inizialmente sia Capo dell'Unione e del Tanganyka, veniva affiancato da un Vice Presidente che era anche a capo dell'esecutivo nel territorio di Zanzibar: la collaborazione, tutt'ora esistente, garantisce che gli interessi di Zanzibar non passino in secondo piano rispetto a quelli, più generali, dell'Unione. Dal 1973 figura una secondo Vice Presidente, *leader* del Tanganyka, con poteri sia consultivi sia di esecuzione delle decisioni del Presidente tanzaniano. È proprio quest'ultimo a garantire l'equilibrio nell'Unione tra Zanzibar e Tanganyka, come «centro nevralgico della politica dello Stato unitario»⁹⁶.

Nonostante la Repubblica unita di Tanzania abbia carattere monopartitico e presidenzialista, è stato riconosciuto un regime differenziato per l'isola di Zanzibar e un modello di decentramento amministrativo che incentivasse l'avvicinamento allo Stato-apparato della popolazione; tale tentativo non ottenne risultato e nell'84 si introdussero limitazioni al potere del Presidente della Repubblica: fissando a due, i mandati massimi da lui potuti ricoprire e consentendo all'Assemblea dell'Unione di superare l'eventuale veto presidenziale con una seconda presentazione del disegno di legge negato con il veto stesso.

Nel 1992 è stato reintrodotta, a livello costituzionale, il pluripartitismo per far fronte alle istanze etnoculturali, soprattutto dei gruppi islamici insulari di Mafia, Pemba e Latham.

⁹⁵ Cfr. D. Thiam, *Le Fédéralisme africain, ses principes et ses règles*, in *Présence Africaine*, 1971

⁹⁶ Cfr. N. Olivetti Rason, L. Pegoraro, *Esperienze federali contemporanee*, cit., 129.

La Tanzania può essere considerata come un sistema a metà tra quello federale e quello regionale poiché di fatto, l'Isola di Zanzibar gode di un'autonomia maggiore di quella di uno Stato regionale ma, allo stesso tempo, tale autonomia supera anche quella delle collettività proprie di uno Stato federale.

CAPITOLO V

La Nigeria

1. Le origini del federalismo nigeriano

La colonizzazione inglese dell'area nigeriana iniziò nel 1861 con la cessione, da parte di Re Dosumu, di Lagos seguita cinque anni dopo dalla dichiarazione della stessa quale colonia. Nel 1906 vi fu l'unione con i due Protettorati meridionali che diede alla luce il *Colony and Protectorate of Southern Nigeria*, mentre il Protettorato settentrionale veniva amministrato in forma separata. Per quanto riguarda i due Protettorati, l'unificazione delle infrastrutture, del sistema giudiziario, del sistema di tassazione e del comando militare avvenne nel 1914: con questo atto venne, però, anche esteso l'*indirect rule* alle regioni meridionali attraverso le autorità indigene provenienti dal Protettorato del Nord. Questo portò al rafforzamento delle autorità del Nord, emiri e sultani, e all'inasprimento dei rapporti tra le tribù del sud, a cui si sommò la formazione delle *natives administration*: aree destinate alla riscossione delle imposte, i cui confini erano artificiali ed incompatibili con un tentativo di composizione di una società divisa da tensioni e conflitti sia di natura religiosa che tribale.

Il tribalismo divenne l'unica ideologia dominante e vi fu un'identificazione tra la politica stessa e l'appartenenza alla propria comunità di origine: non si permise, pertanto, lo sviluppo di concetti come Stato e Nazione, visti piuttosto come istituzioni straniere. In ragione delle tensioni nazionaliste-tribali, il federalismo apparse come la forma di Stato più idonea per l'area nigeriana.

Nel 1922 venne emanata la prima Carta costituzionale della Nigeria, essa introdusse un nuovo organo, il Consiglio legislativo che vide per la prima volta l'elezione di membri autoctoni, seppur in numero esiguo⁹⁷.

La *Richard Constitution* del '46, che ebbe il merito di attuare concessioni verso le istanze nazionaliste, e la *Macpherson Constitution* del '51 spinsero lo Stato nigeriano verso il federalismo. Vennero costituiti il Consiglio dei Ministri e la *House of Representatives* a livello centrale, mentre sul piano regionale si mantennero le tre *House of Assembly*, una per ognuna delle regioni in cui la Nigeria era stata divisa nel '46, e la *House of Chiefs*, con funzioni consultive, nella Regione del Nord, che venne poi introdotta anche nella Regione Occidentale.

La *House of Representatives* rappresentava un organo legislativo composto da membri eletti dai Consigli regionali, anche se persistevano soggetti nominati direttamente dal Governatore inglese. Quest'ultimo restava un rappresentante della Corona e si occupava, in prima linea, del coordinamento delle politiche nazionali, del comando dell'apparato militare e della direzione dell'economia nazionale; in queste funzioni esecutive era tuttavia affiancato dal Consiglio dei Ministri che fungeva da organo rappresentante le popolazioni autoctone presenti nelle tre Regioni. Se da una parte

⁹⁷ Vennero eletti tre membri per Lagos e uno per Calabar, a fronte dei quarantasei membri totali che componevano l'organo legislativo.

veniva garantito un maggiore riconoscimento agli organi periferici, risultava comunque evidente che il Governo centrale mantenesse una posizione sovraordinata, riducendo lo spazio di manovra regionale e potendo sovrastare, legalmente o meno, gli atti normativi delle Regioni.

Solo nel 1954 venne disposta una vera e propria Costituzione federale: nell'art. 3 si affermava che la Federazione nigeriana fosse formata dalla Regione occidentale, settentrionale, orientale e dal territorio federale del Lagos. Il modello federale risultava la soluzione più idonea per assicurare l'unità della Nigeria, data la frammentazione sociale ed etnica.

2. La Carta costituzionale del 1960

La Carta Costituzionale del 1960⁹⁸, ossia la Costituzione dell'Indipendenza, subì la forte influenza delle costituzioni delle potenze colonizzatrici. A fronte della natura composta dello Stato, si rafforzò il carattere federale dello stesso al fine di garantire la convivenza di comunità etniche, linguistiche e religiose molto diverse; in questo senso si propose per il rafforzamento dei poteri della camera federale rispetto alla camera rappresentativa delle entità federate. Specchio della forma di governo inglese, la struttura nigeriana si basava su un Parlamento composto da Senato, Camera dei Rappresentanti e dalla Regina d'Inghilterra che, nell'esercizio delle sue funzioni, era sostituita dal Governatore generale, di nomina regia. La Camera dei Rappresentanti, composta da 312 membri eletti in circoscrizioni uninominali, era affiancata dal Senato, composto da 12 membri per ciascuna delle tre regioni, quattro membri che rappresentavano il Territorio Federale di Lagos e quattro soggetti indicati dal Governatore sotto indicazione del Primo Ministro, per un totale di 44. Il Senato permetteva che non si determinasse una maggioranza etnica e regionale in entrambe le camere: nella *House of Representatives* l'NPC (*Northern People's Congress*) aveva una posizione maggioritaria rispetto agli altri partiti, data l'estensione territoriale e demografica maggiore della regione settentrionale mentre nella Camera alta le tre regioni giocavano su un piano paritario. In Senato, i membri non rappresentavano a livello generale la propria regione, quanto l'interesse del partito che aveva il controllo della relativa *House of Assembly* regionale. Al fine di emendare la Costituzione era necessaria la maggioranza in entrambe le camere e la composizione delle stesse impediva, pertanto, che un partito, in particolare l'NPC, potesse arbitrariamente rivedere il testo costituzionale.

Una procedura particolarmente rigida era richiesta per l'introduzione di nuove regioni: era necessaria l'approvazione di oltre i due terzi del Senato e della Camera dei Rappresentanti, della maggioranza delle Camere basse di almeno due regioni, inclusa la Regione il cui territorio, o una parte di esso, sarebbe stato interessato dalla nascita

⁹⁸ Nigerian (Constitution) Order-in-Council, Statutory Instruments n. 1652 of 1960, pubblicato in Nigeria, L. N. 159/1960

della nuova entità federata. Dopo l'approvazione parlamentare, la legge costituzionale, per la sua entrata in vigore, necessitava di un'approvazione da parte di almeno due regioni, nel territorio ove la nuova regione sarebbe sorta, dove veniva indetto un successivo referendum. Vista la procedura così articolata, durante la Prima Repubblica vi fu la nascita di una sola Regione: la *Mid-West Region* nel '63.

A livello legislativo era riconosciuto il primato della legge federale in caso di conflitto di competenza tra regioni e governo federale, a tutela dell'interesse nazionale. Esso riguardava la competenza concorrente in alcune materie definite da Costituzione, quest'ultima, inoltre, definiva le potestà legislative esclusiva del governo federale e lasciava competenza residuale alle regioni. Contrasti tra Federazione e Regioni venivano risolti dalla Corte Suprema Federale, così come questioni attinenti all'interpretazione della Carta costituzionale. Rilevante era la potestà riconosciuta al Parlamento di legiferare nelle materie escluse dalla competenza esclusiva, in casi di emergenza al fine di mantenere la pace e l'ordine all'interno della Federazione.

Nonostante lo Stato nigeriano si configurasse come Stato federale, vi erano delle limitazioni che incentivarono spinte centrifughe: il governo federale era di fatto controllato da un membro della Federazione: la regione del Nord. Fu anche la divisione squilibrata del territorio ad alimentare questa realtà: gli Stati federati erano molto distanti tra loro in termini di ricchezza, popolazione ed estensione. La Prima Repubblica ne risentì al punto da crollare ed essere seguita da svariati colpi di stato per mano di appartenenti alle forze armate che furono di grande ostacolo per la federizzazione della Nigeria.

3. La Prima Repubblica (1963-1966) e il regime militare

Gli Stati africani, nel decennio successivo all'acquisizione dell'indipendenza, furono oggetto di numerosi colpi di stato a causa della mancanza di quei «presupposti fattuali sui quali si sarebbe dovuto fondare il funzionamento dell'architettura statale con la relativa corrispondenza tra gli enunciati costituzionali e l'azione di governo»⁹⁹. I militari saliti al potere tendevano a sospendere o abrogare il testo costituzionale e, successivamente, a cristallizzare il loro potere attraverso l'adozione di nuove costituzioni, poi sottoposte a referendum: fu quel che accadde con la Carta costituzionale del 1979. Le ragioni di una tale esasperata instabilità risalgono principalmente alla difficoltà dell'apparato istituzionale di dar voce alle istanze delle numerose comunità esistenti, causando l'esistenza di un sistema federale disequilibrato che vedeva la predominanza della regione del Nord.

Nel 1963, in Nigeria, venne promulgata una nuova Costituzione che sancì la nascita della prima Repubblica, a questa si aggiunse la previsione di un testo costituzionale per ogni Regione federata. La Prima Repubblica nigeriana fu caratterizzata da numerosi conflitti e tensioni interetniche, aumentate con l'arrivo delle elezioni del '64; in

⁹⁹ Cfr. A. Dirri, *L'evoluzione del federalismo nigeriano tra conflitti etnici e transizioni democratiche*, in *Federalismi.it*, 2017, 14

questo contesto i militari vennero sempre più coinvolti nell'attività di gestione dell'instabilità e questo fece maturare in loro la consapevolezza del ruolo politico giocato. Alle elezioni regionali del '65 seguirono ribellioni spontanee minanti la stabilità interna e fu proprio la precaria situazione a dare asilo ad una serie di colpi di stato portati avanti da figure militari. Le istituzioni democratiche vennero di fatto meno con l'affermazione della supremazia del potere militare su quello civile. Il fine ultimo del Generale e Capo di Stato di Ironsi, come degli altri generali successivi, era l'abolizione della Federazione: la Nigeria divenne nel 1966 uno Stato unitario suddiviso in province. Questo scatenò l'assassinio di Ironsi e la salita al governo di Gowon che abolì quanto fatto dal primo in merito alla Federazione; il governatore dell'*Eastern Region* si oppose a tale decisione e nonostante vari tentativi di mediazione, quest'ultima regione decise di secedere e di fondare la Repubblica del Biafra, dando inizio ad un conflitto durato fino al 1970.

Nonostante Gowon avesse ripristinato la Federazione, di fatto i militari promossero un'organizzazione giuridica caratterizzata dalla centralizzazione, determinando una modifica radicale del sistema federale. Egli reintrodusse successivamente un sistema federale, dimora di dodici stati che andavano a sostituire le quattro regioni precedenti; alla base di tale scelta vi erano alcuni principi: «nessuno stato doveva risultare dominante o in grado di assumere il controllo del governo centrale; ogni stato doveva consistere in un'area geograficamente "compatta"; l'amministrazione doveva tener conto della storia e delle necessità della popolazione; ogni stato doveva essere in grado di svolgere le funzioni amministrative dei governi regionali»¹⁰⁰. Nuovi stati vennero creati anche da altri governatori militari, nel tentativo di soddisfare le aspirazioni dei vari gruppi di minoranza locali: esemplare fu lo Stato di Lagos, nato per rispondere ai sentimenti secessionisti dell'etnia Yoruba, in quel territorio predominante.

La politica di divisione si basava sul principio *divide et impera*: il potere centrale veniva rafforzato e le etnie, aspiranti alla secessione, venivano divise cosicché la giunta militare potesse assicurarsi il controllo delle minoranze. I nuovi Stati non avevano fonti di approvvigionamento pari alle regioni precedenti, di conseguenza divennero sempre più dipendenti dall'apparato centrale.

La popolazione non era certamente soddisfatta, vivendo non solo le tensioni interne ma anche le difficoltà economiche che il trattamento ugualitario, portato avanti da Gowon, aveva determinato: gli Stati membri divenivano eguali agli occhi dello Stato che pertanto non teneva conto delle diversità insite tra le entità federate, richiedenti infatti trattamenti differenziati.

Nel 1975 Gowon cadde e la giunta militare successiva, guidata da Mohammed prima e da Obasanjo poi, studiò nuovi approcci non solo dal punto di vista della gestione delle entità federate, ma anche relativamente alla restituzione ai civili del potere. L'etnicismo venne ancora una volta considerato un pericolo per la stabilità nazionale e

¹⁰⁰ Op. loc. ult. cit., 19

per questo si stabilì che gli Stati membri non dovessero seguire confini etnici: solo sette, infatti, poterono essere espressione di una minoranza etnica.

4. La Costituzione del 1979

La Costituzione del 1979 fu il frutto del lavoro della CDC, *Constitution Drafting Committee*; la grande novità di questo testo fu l'introduzione di tre giudici esperti in diritto islamico, non necessariamente di religione musulmana, all'interno della Corte d'Appello federale, come compromesso tra le istanze delle comunità islamiche del Nord che chiedevano l'istituzione di Corti Islamiche negli stati del Nord e le comunità cristiane del Sud.

La nuova Costituzione mirava a stabilire la democrazia e fondare una nuova coesione nazionale; gli elementi su cui si basava erano l'*ethnic management*, ovvero la coesione interetnica accompagnata da un'unità nazionale, la forma di governo presidenziale e un capo dell'esecutivo che venisse eletto direttamente dal corpo elettorale nazionale, cosicché rispecchiasse tutte le etnie e tutti gli Stati, nonché una Costituzione rigida garantita da una procedura aggravata di revisione.

Rispetto alla forma di governo il cambiamento fu rilevante: il capo dell'esecutivo non era, come prima, il primo ministro, bensì il Presidente dello Stato nigeriano, eletto direttamente dal popolo. Questi doveva essere il «rappresentante dell'unità nazionale»¹⁰¹ e di tutte le etnie presenti, il suo incarico poteva essere rinnovato una sola volta e durava quattro anni. Egli poteva opporre il proprio veto ai disegni di legge approvati dall'Assemblea e questo poteva essere superato solo con una seconda votazione che raggiungesse l'approvazione dei due terzi di ogni Camera.

I nuovi dettami costituzionali evidenziano come «si procedesse verso il rafforzamento degli organi federali in un'ottica «integrativa»¹⁰²; mentre la Carta Costituzionale della Prima Repubblica tendeva alla coesione della nazione partendo da un'ottica semi-confederale, il testo della seconda mirò allo stesso fine attraverso istituzioni federali che fossero forti e condivise.

L'autonomia delle entità federate era significativamente ridotta vista l'assenza delle loro Costituzioni e, in parallelo, anche il potere legislativo veniva distribuito in modo sproporzionato tra gli Stati federati e la Federazione; come prima la Federazione deteneva competenza legislativa in un elenco specifico di materie, sussistevano poi degli ambiti di competenza concorrente e in via residuale era prevista la competenza degli Stati membri. Eventuali conflitti di competenza erano trattati dalla Corte Suprema federale, così come questioni sulla costituzionalità delle Leggi federali. La Corte spesso, nelle sue pronunce, valutava anche le possibili conseguenze sociali ed etniche che le stesse avrebbero comportato, tutto ciò al fine di garantire la stabilità e unità del paese.

¹⁰¹ Op. loc. ult. cit., 29.

¹⁰² Ibidem, 30.

4.1. Il "Federal Character"

Per risolvere la questione dell'*ethnic management*, la Costituzione del '79, non solo introdusse il modello presidenziale, ma introdusse anche il *Federal Character*: si cercò infatti di istituzionalizzare il conflitto interetnico nigeriano, successivamente alla guerra civile, attraverso la presenza delle etnie nei tre livelli governativi.

Relativamente al carattere federale la Costituzione affermò: «*Federal character of Nigeria refers to distinctive desire of the peoples of Nigeria to promote national unity, foster national loyalty and give every citizen of Nigeria a sense of belonging to the nation as expressed in Section 14(3) and (4) of this Constitution* (Part IV, Interpretation, Citation and Commencement, art. 277 co. 1).

Le previsioni costituzionali affermavano il divieto di esclusione di un cittadino nigeriano dall'amministrazione pubblica per ragioni relative all'appartenenza religiosa e alla provenienza geografica; il *Federal Character* divenne un timbro della Carta costituzionale del '79 e tutte le istituzioni della Nigeria ne vennero impresse. Il carattere federale divenne, in breve tempo, motivo per richiedere la creazione di nuovi Stati federati.

Un ulteriore elemento caratterizzante questo periodo fu l'affermazione dell'importanza dei legami di sangue tra i cittadini: la Costituzione infatti distingueva gli indigeni e non indigeni, questi ultimi si identificavano in coloro che avessero genitori o nonni membri di una comunità indigena di un dato Stato; il criterio della residenza non era contemplato facendo sì che un cittadino che visse in uno Stato membro diverso da quello in cui la propria famiglia proveniva, sul piano delle comunità, fosse considerato non indigeno e pertanto, talvolta, cittadino di seconda classe. Questo comportò discriminazioni razziali ed etniche.

La Carta costituzionale del '79 non ottenne però la democratizzazione sperata, soprattutto perché venne percepita più come imposta dall'alto, ovvero una Costituzione il cui processo costituente è descrivibile come non inclusivo, non partecipato e non rappresentativo¹⁰³.

5. La Seconda Repubblica (1979-1983) e il ritorno dei regimi militari

La Seconda Repubblica ebbe inizio nel 1979 e terminò nel 1983. Una delle ragioni che portò alla sua fine fu la vittoria, alle elezioni del '79, dell'NPN che diede le basi al ritorno dello scontro tra Nord e Sud, soprattutto sulla questione dell'allocazione delle risorse federali. Le successive elezioni del 1983 diedero il colpo fatale, con la rinnovata vittoria dell'NPN. Seguirono numerose rivolte e tensioni che, a causa dell'incapacità dello Stato di mantenere l'ordine pubblico, portarono al ritorno dei militari con un nuovo colpo di Stato e la nomina, a Capo dello stesso, il Generale Buhari.

¹⁰³ K. Samuels, *Constitution Building Process And Democratization: a Discussion Of Twelve Case Studies*, Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2006, pp. 20-21

Come nella Prima Repubblica, il disinteresse verso il ruolo della minoranza nel gioco politico aveva causato l'insofferenza della popolazione nigeriana, nonché la corruzione dilagante nella classe politica. I partiti vennero messi al bando e questo atteggiamento antipolitico connotò tutti gli anni '80 in Africa. La Nigeria divenne, sotto Buhari, un rigido autoritarismo, dove l'opposizione era fra militari che si rifiutavano l'eccessiva rigidità del regime. Anche il nuovo Generale che salì al potere, destituendo Buhari nel 1985, portò avanti un'attività di centralizzazione che vide gli Stati membri come componenti di un unico comando militare. La struttura federale era subordinata alla sovrastruttura organizzativa militare e non vi furono cambiamenti nemmeno dopo l'annuncio di Babaginda, il nuovo Generale, di voler portare lo Stato nigeriano verso la Terza Repubblica. Il termine per il ritorno alla democrazia venne posticipato dal 1990 al 1992 e gli organi deputati alla redazione del nuovo testo costituzionale furono svuotati, nella sostanza, del loro ruolo.

Vennero creati nuovi Stati, nell'ottica della sicurezza nazionale, come era avvenuto in precedenza, ma senza che vi fosse un loro effettivo rafforzamento. Negli effetti nulla cambiò ma nel 1989, con la nuova Costituzione si diede avvio alla "Terza Repubblica", tale Carta costituzionale non entrò tuttavia mai in vigore lasciando questa Terza Repubblica come una semplice speranza. Il Presidente acquisì maggiore legittimazione nazionale attraverso un'investitura che necessitava della maggioranza assoluta di almeno un terzo dei voti, in due terzi, minimo, degli Stati. Venne anche modificata la composizione delle due camere dell'Assemblea Nazionale: il Senato vedeva l'applicazione del principio paritario per il quale ad ogni Stato erano riconosciuti tre seggi e la Camera dei Rappresentanti era composta da 589 membri. I Collegi elettorali potevano sollevare dall'incarico il soggetto eletto che non avesse soddisfatto le aspettative o avesse dimostrato uno scarso rendimento¹⁰⁴.

Babaginda annunciò l'inizio di un sistema bipartitico che suscitò non poche critiche alla luce del particolare contesto nigeriano che, per la sua eterogeneità, non si può adattare a tale modello. Sebbene formalmente si fosse proclamato l'inizio della Terza Repubblica, in sostanza la sovrastruttura militare soffocava qualsiasi forma democratica e così nel '93 le elezioni, che videro vincitore Abiola, vennero annullate.

Abacha, salito al potere nel '93, promettendo ai civili la restituzione del potere, fece l'esatto contrario, accentrando tutto il potere verso di sé: i due soli partiti politici vennero dissolti, così come le assemblee rappresentative e il governo di transizione. Diede pertanto avvio ad un regime liberticida e repressivo, riconoscendo nuovi Stati ed erodendo sempre più la loro autonomia. Gli Ogoni furono la prima etnia a ribellarsi ad Abacha: si trattava di popolazioni insediate nel Rivers State fin dal 1990 che subirono una repressione così violenta da costare l'isolamento internazionale dello Stato nigeriano.

I governatori degli Stati membri divennero degli amministratori militari che Abacha poteva destituire, di fatto riducendo ancor di più l'autonomia delle entità federate.

¹⁰⁴ Tale meccanismo è stato definito *recall*, a evidente sfiducia della democrazia.

Abacha morì nel 1998 e venne sostituito dall'ex capo di Stato maggiore Abubakar, apprezzato dall'opinione pubblica a differenza del suo predecessore. Venne istituita la *Constitution Debate Coordinating Committee* e una nuova Commissione Elettorale deputata, come altre Commissioni in precedenza, alla verifica che i partiti politici rispettassero il principio del “*federal character*”, ovvero che il partito non si identificasse in una sola etnia o religione.

La redazione di un nuovo testo costituzionale subì numerose critiche poiché si sarebbe trattato nuovamente di un'imposizione militare, con una limitata legittimazione popolare; infatti il processo di transizione costituzionale del '99 fu guidato dal PRC, organo formato da Abacha. Venne presa ad esempio la Costituzione del 1979, nonostante anche questa peccasse di legittimazione a causa del ruolo preminente giocato dalla giunta militare di Obasanjo; questo Testo costituzionale era stato definito da una Commissione *ad hoc* e non da un'Assemblea che fosse rappresentativa del popolo nigeriano. Una delle ragioni principali che rese il procedimento costituente non partecipato fu la riluttanza alla discussione di tematiche molto care al contesto nigeriano quali: nazionalità, lingue, religioni, cittadinanza, *rule of law*.

6. La Costituzione del 1999 e lo Stato di diritto

La Costituzione entrata in vigore nel 1999, che diede avvio alla IV Repubblica, fu oggetto di diverse critiche basate principalmente, come detto in precedenza, sull'assenza di reale partecipazione nel processo di adozione della Carta costituzionale. Questo carattere non partecipativo implicò che le minoranze non fossero state incluse e che, di conseguenza, non maturarono un vero sentimento di appartenenza allo Stato nigeriano. Lo stesso testo costituzionale sancisce la sovranità e indissolubilità dello Stato, con la chiara volontà di impedire nuove secessioni.

Dal punto di vista territoriale, vennero affermati 36 Stati e il FCT e si affermò nuovamente il principio del “*federal character*” con il fine di promuovere l'inclusione tra le etnie presenti nella Federazione e un senso di appartenenza alla nazione. Fu istituita la *Federal Character Commission* che doveva proporre in Parlamento una formula per l'equa distribuzione delle cariche e dei pubblici impieghi tra le varie etnie, con il loro successivo monitoraggio.

Venne affermato il sistema di governo presidenziale per il quale il Presidente è il Capo dello Stato, dell'esecutivo ed è comandante in capo delle forze armate; la sua carica può essere rinnovata, come nel 1979, una sola volta e viene eletto con un sistema elettorale che prevede due soglie di sbarramento: ottenere almeno un quarto di voti in minimo due terzi degli Stati. In questo modo, ci si assicura che il consenso non provenga solo dallo Stato di origine e che non appartenga solo ad un gruppo etnico maggioritario: è diventata una prassi quella di alternare un Presidente musulmano del Nord e un Presidente cristiano del sud.

Il Presidente gioca un ruolo importante sul piano legislativo poiché entro «trenta giorni dalla presentazione del progetto di legge il Presidente ha il potere di apporre il proprio veto e per superarlo entrambe le Camere devono approvarlo una seconda

volta con la maggioranza dei due terzi, concludendo così il procedimento legislativo» e poi «soprattutto il Presidente può, secondo l'art. 315, modificare il contenuto di una legge conformemente alla Costituzione»¹⁰⁵.

A livello di divisione del potere si rileva, in capo all'Assemblea Nazionale, una rilevante centralizzazione poiché può legiferare in un elenco numeroso di materie¹⁰⁶; competenze concorrenti sono riconosciute all'organo legislativo federale e statale mentre la competenza residuale è riconosciuta agli Stati. Nella sostanza il governo federale può intervenire anche in materie di competenza residuale laddove vi fosse un interesse pubblico generale rilevante e anche in caso di contrasto la legge federale prevale su quella statale.

La Corte Suprema è ancora, come nel 1979, al vertice del sistema giudiziario, composto da Corti federali e statali. Ventuno membri compongono la Suprema Corte che ha la giurisdizione esclusiva rispetto ai conflitti instaurati fra Governo federale e statale; può dichiarare una qualsiasi legge, federale e statale, incostituzionale sancendone la nullità; svolge, inoltre, una funzione consultiva riguardo l'interpretazione e l'applicazione dei dettami costituzionali. La Corte Suprema svolge un ruolo essenziale nel tenere a freno l'ingerenza dell'esecutivo che spesso ha interferito con l'Assemblea Nazionale e con l'ordinamento giudiziario.

La persistente presenza e influenza dei militari, dimostrata anche con i due mandati del Presidente Obasanjo, ha incrementato il ruolo preponderante giocato dall'esecutivo nel sistema istituzionale della Nigeria. Molti sono stati i tentativi di revisione arbitraria della Costituzione e la tendenza ad un monopartitismo sostanziale, ma nonostante il principio multipartitico che *de jure* dovrebbe sussistere nel paese. Il Presidente Obasanjo cercò di rimuovere il limite di due mandati presidenziali, costituzionalmente affermato nell'art. 137. La società civile e la stessa Assemblea Nazionale, si opposero duramente a questo tentativo impedendo di fatto che venisse a compimento.

Obasanjo riuscì comunque ad esercitare poteri più ampi di quelli legittimamente attribuitigli, soprattutto in ambito economico e fiscale. L'apice della tensione avvenne nel 2001 quando venne accusato di aver violato la Costituzione, nonostante fosse stato accusato dalla totalità delle entità federate, la Corte Suprema si dimostrò riluttante a pronunciarsi sulla questione¹⁰⁷.

La realtà nigeriana è inevitabilmente caratterizzata da forti pressioni da parte dell'esecutivo, in particolare a livello statale e locale, dove è connotato da un'endemica corruzione. Un esecutivo molto spesso violante la legge costituzionale, come accade

¹⁰⁵ Op. loc. ult. cit., 50.

¹⁰⁶ 68 Materie inserite nell'*exclusive federal legislative list*.

¹⁰⁷ La questione riguardava l'art. 315 della Costituzione che sancisce il divieto per l'esecutivo di adottare cambiamenti alla sostanza degli atti legislativi. Atto compiuto da Obasanjo che aveva aumentato i fondi destinati al governo federale da 48.5% a 56%. La Corte affermò che quanto compiuto dal Presidente fosse costituzionalmente legittimo sebbene di fatto vi fosse stata una violazione del principio di divisione dei poteri.

spesso anche nel caso del legislativo, rendendo fondamentale l'intervento della Corte Suprema per il rispetto del principio di separazione dei poteri.

7. Multiculturalismo e pluralismo etnico

La Repubblica presidenziale federale nigeriana si caratterizza per una diversità non solo culturale ma anche etnica. Vi sono più di 250¹⁰⁸ gruppi etnici, divisi in 371 tribù: i più rilevanti dal punto di vista numerico sono gli Hausa/Fulani, gli Yoruba, gli Igbo (Ibo), gli Ijaw, i Kanuri, gli Ibibio, i Tiv e gli Edo/Bini. Nel Nord della Nigeria la popolazione appartiene in maggioranza agli Hausa e ai Fulani, mentre nel Nord-est risiedono i Kanuri. Vi sono poi gruppi minori nella Middle Belt¹⁰⁹. Nelle zone meridionali abitano invece gli Yoruba a Ovest e gli Igbo a est. Gli Ijaw sono, invece, caratteristici del Delta del Niger ma vi sono anche ulteriori gruppi numericamente minori.

La diversità riguarda anche l'aspetto religioso con un'equa presenza di cristiani e musulmani sunniti; si stima che solo l'1,9% della popolazione sia composto da individui che praticano religioni indigene o senza affiliazione.

I conflitti etnici presenti in Nigeria hanno palesato l'incapacità dello Stato di assicurare la sicurezza e garantire l'ordine pubblico, le comunità e i gruppi etnici hanno pertanto adottato sistemi di autoprotezione basati su gruppi di vigilanti e milizie o anche semplici gruppi etnici: ciò ha inevitabilmente rafforzato il sentimento di appartenenza alla propria comunità nonché incentivato una generale sfiducia nei confronti dello Stato.

7.1. I conflitti interni di carattere etnico

La Nigeria è stata a lungo teatro di gravi conflitti. Attualmente questi interessano l'intero Stato e possono essere suddivisi per territorio.

Nella zona nordorientale vivono 205 minoranze etniche¹¹⁰, delle quali gli Hausa-Fulani e i Kanuri rappresentano le comunità più numerose, inoltre coesistono musulmani, in numero prevalente, e cristiani.

Nel Nord-Est, a partire dagli anni 2000 scoppiarono violenze sempre più forti a causa dell'ascesa di Boko Haram, un gruppo che si proponeva di creare uno Stato islamico e che venne poi a separarsi in due fazioni, quella di Shekau e l'Islamic State-West Africa. Lo Stato nigeriano si è dimostrato impreparato alla tutela della popolazione, l'assenza di personale di polizia e militare sufficiente ha reso impossibile fermare le violenze, soprattutto contro donne e bambini, generando anche la grave questione degli sfollamenti interni¹¹¹.

¹⁰⁸ Easo, Informazioni sui paesi di origine – Nigeria – Situazione della sicurezza, European Asylum Support Office.

¹⁰⁹ Con il termine Middle Belt si indica la “fascia centrale” ossia la zona centro-settentrionale

¹¹⁰ Dati forniti da “Easo – Informazioni sui paesi di origine: Nigeria – Situazione della sicurezza” Novembre 2018.

¹¹¹ Per approfondire il tema: Easo – Informazioni sui paesi di origine: Nigeria – Situazione della sicurezza – Novembre 2018.

Il pluralismo etnico caratterizza anche il Centro-Nord, zona chiamata Middle Belt, dove vi sono rilevanti concentrazioni di Hausa-Fulani. La popolazione è a maggioranza cristiana ma sussistono consistenti minoranze di religione musulmana; in questo contesto si sono sviluppati conflitti soprattutto tra agricoltori e pastori, questi ultimi sono prevalentemente musulmani Fulani a differenza delle comunità agricole, perlopiù cristiane: ciò ha reso la natura del conflitto, non più solo economica, ma anche religiosa; a riguardo, la Commissione degli Stati Uniti per la libertà religiosa internazionale, nella sua relazione annuale 2018 ha sottolineato l'aumento delle preoccupazioni rispetto ad una pulizia etnica attuata contro le comunità cristiane da parte di gruppi Hausa-Fulani. Secondo Roudabeh Kishi, diretto del progetto ACLED – *Armed Conflict Location and Event Data Project*, le dimensioni del conflitto in quest'area del paese sono prevalentemente tre: la dimensione etnica che vede i Fulani scontrarsi con le altre etnie nigeriane, religiosa con i cristiani del sud contro i pastori musulmani, e culturale, rappresentata dai nomadi contro gli stanziali.

Nella regione nordoccidentale si colloca lo Stato di Zamfara, la cui popolazione è divisa tra diversi gruppi etnici come gli Hausa-Fulani, che costituiscono il 29%¹¹², i Dakarkari, Kambari, Dandawa ecc. I cristiani rappresentano i gruppi minoritari, mentre i musulmani sono in maggioranza. Nel ventennio 1980 – 2000, si sono susseguiti diversi conflitti etnico-religiosi fra cristiani e musulmani che negli ultimi anni hanno però assunto carattere diverso in quanto improntati ad attività di banditismo e furto di bestiame.

Il Delta del Niger è un'ulteriore regione caratterizzata da gravi instabilità. Sono presenti, in un quello che è considerato «il cuore dell'industria petrolifera nigeriana»¹¹³, più di quaranta gruppi etnici che parlano oltre cento lingue e dialetti diversi¹¹⁴, di maggioranza cristiana. Ragioni di carattere economico hanno portato alla nascita di gruppi armati, principalmente votati all'emancipazione di questa regione, fortemente sfruttata per le ricchezze petrolifere, già a partire dagli anni 2000.

Da sottolineare è lo scontro tra il governo e la comunità Igbo che, dal '70, si battono per una Repubblica indipendente del Biafra, area in cui sono insediati gli Igbo Ebonyi, Anambra, Enugu, Imo e Abia¹¹⁵. Nel 1999 è stato costituito il Movimento per l'attuazione dello Stato sovrano del Biafra (MASSOB), seguito nel 2014 da un altro gruppo a carattere secessionista: l'IPOB.

8. Conclusioni.

Lo Stato nigeriano, definito da alcuni come un esperimento di *management* di società multietniche¹¹⁶, presenta, come visto nei paragrafi precedenti, un pluralismo marcato,

¹¹² Dati riferibili a: <https://www.worldatlas.com/articles/largest-ethnic-groups-in-nigeria.html>

¹¹³ “Easo – Informazioni sui paesi di origine: Nigeria – Situazione della sicurezza”, 59, 2008.

¹¹⁴ PIND Foundation, *Analysis of Conflict Trends in the Niger Delta*

¹¹⁵ International Crisis Group, *Nigeria's Biafra Separatist Upsurge*, Dicembre 2015.

¹¹⁶ R. Blindbacher, A. Koller (a cura di), *Federalism in a Changing World: Learning from Each Other*, Montreal & Kingston, London, Ithaca, McGill – Queen's University Press, 2003.

causa di numerose tensioni interne che minano alla stabilità del paese. Tale diversità non può non essere considerata nella progettazione della forma statale: il federalismo in Nigeria appare indispensabile a fronte dell'eterogeneità etnoculturale che caratterizza questo Stato, il quale, soprattutto, non è stato il frutto di un'autonoma decisione delle popolazioni ivi insediate quanto una mera creazione coloniale. È evidente, pertanto, che le delimitazioni territoriali applicate in Nigeria non sempre corrispondono ai "confini etnici" e questo rimanda al problema dei confini etero imposti analizzato in precedenza.

Uno Stato accentrato non potrebbe soddisfare le diverse istanze comunitarie, non solo perché alcune minoranze verrebbero sacrificate a livello di organi rappresentativi ma anche perché per loro natura, queste comunità presentano tratti particolari che richiedono un approccio ravvicinato, possibile solo attraverso il decentramento. Elemento comune alle varie etnie è la sfiducia verso l'apparato statale, incapace di risolvere le numerose tensioni che vanno via via determinandosi nel contesto nigeriano; a fronte di questa disillusione, uno Stato unitario acuirebbe il distacco tra cittadini e istituzioni. La Nigeria appare quindi come un'area indicata per quei caratteri che lo Stato federale possiede: concedendo autonomia a livello locale, le comunità hanno maggiore speranza di vedere soddisfatte le proprie esigenze e maturare un sentimento di appartenenza che, in molti casi, è assente.

Il federalismo in sé per sé non sarebbe sufficiente come garanzia di stabilità e infatti sorge la necessità che vi siano ulteriori garanzie come il rispetto dei principi democratici e dei dettami della Costituzione.

Un fattore determinante è rappresentato dal compimento del procedimento di democratizzazione: esso non sembra ancora concluso ma si registra una novità con le elezioni del 2015 dove l'APC, partito di opposizione, è risultato vincitore senza che vi fossero episodi violenti tra gli esponenti dei partiti di maggioranza.

L'esigenza che la democrazia si affermi è accompagnata dalla certezza che le forme di autonomia riconosciute alle varie entità siano effettive: la Corte Suprema ha in questo senso avuto un ruolo importante nella definizione dei livelli di autonomia degli LGAs e degli Stati. Uno degli ambiti più sensibili riguarda l'allocazione delle risorse petrolifere e più in generale economiche che non viene definitivamente trattato a causa delle tensioni religiose che caratterizzano il Nord nonché le rivolte del Delta del Niger.

Sul piano religioso, emblematica è la posizione dei 12 Stati a maggioranza islamica che forzano affinché alla Sharia venga riconosciuta la legittimità costituzionale: la Costituzione è in tal senso ambigua e nemmeno la Corte Suprema si è pronunciata a riguardo e ciò ha alimentato le tensioni interne, sfociate nelle violenze di Boko Haram.

La Nigeria risente della tradizione militare susseguitasi nel XIX secolo e pertanto, affinché un sistema di tipo federale possa dirsi funzionale alla risoluzione delle tensioni e dei conflitti, è necessario che si maturi un “pensiero federale”¹¹⁷: l'accettazione della coesistenza di principi di autogoverno e di regole condivise nonché il costituzionalismo e la cultura democratica sono precondizioni per il funzionamento del modello federale. Quest'ultimo resta in ogni caso una buona soluzione ai conflitti etnici e potrebbe a sua volta essere una fonte di alimentazione per quelle precondizioni prima elencate.

¹¹⁷ Cfr. A.Dirri, *L'evoluzione del federalismo nigeriano*, cit., 63 ss.

CAPITOLO VI

La Repubblica del Sudan

1. Il Federalismo sudanese

Il territorio sudanese è da sempre caratterizzato da una profonda eterogeneità etnica e tale diversità venne in luce soprattutto dopo il 1957, a seguito del raggiungimento dell'indipendenza dalla Gran Bretagna. Le regioni settentrionali, più sviluppate e a maggioranza arabo-islamica, ambivano alla creazione di uno Stato unitario mentre le popolazioni delle aree meridionali, cristiane animiste e di etnia nilotica, temevano di essere oggetto di una dominazione costituzionalizzata, pertanto chiedevano attraverso il *Southern Front* la formazione di uno Stato federale.

Tale conflitto venne placato con l'instaurazione di uno Stato unitario e con la messa sotto il controllo di un Governatore militare delle zone meridionali, seguito poi da un periodo pacifico grazie alla formazione di un governo civile nel 1964. Le due fazioni si ritrovarono, nel '72, ad Addis Abeba dove, grazie al contributo dell'Etiopia che assunse il ruolo di mediatrice, si giunse ad un'intesa e si instaurò la base della Costituzione del 1973 con la quale si riconosceva una forte autonomia alle regioni meridionali. Il Sud era dotato di un Consiglio esecutivo popolare, con la funzione di organo di governo, e di un'Assemblea regionale popolare, sul piano legislativo. Quest'ultima si vedeva riconosciuta competenza generale-residuale in tutte le materie, con l'esclusione della difesa, dei rapporti interregionali, della moneta e degli affari esteri, questi ambiti erano lasciati infatti al potere centrale. Tutte le leggi, nonché i progetti di legge, votati in Assemblea nazionale, venivano comunicati all'organo legislativo regionale prima di essere promulgati e quest'ultimo aveva la facoltà di richiederne una seconda lettura.

Il Consiglio esecutivo popolare era composto da un Presidente e undici ministri, nominati dal Presidente della Repubblica, che poteva anche sollevarli dall'incarico, su proposta dell'Assemblea regionale. Sul piano legislativo figurava l'Assemblea nazionale a livello centrale e al vertice dello Stato era posto il Presidente della Repubblica che era anche il leader dell'unico partito dello Stato; il ruolo di Vice era invece assegnato al Presidente del Consiglio esecutivo della regione meridionale.

Le regioni del Nord, non temendo oppressioni da parte del potere centrale, detenevano solo quest'ultimo: le cariche istituzionali più alte erano infatti composte da soggetti provenienti dalle zone settentrionali. La stabilità di questa convivenza tra Nord e Sud sembrava più che altro garantita dal Presidente Nimeyri che si identificava come il garante di quest'unione; stabilità evidentemente precaria visti gli eventi successivi. Come affermò Conac, il federalismo sudanese appariva non solo «asimmetrico» ma anche un «espediente per dissimulare una colonizzazione interna di fatto»¹¹⁸.

¹¹⁸ G. Conac, *Le rôle du fédéralisme dans l'évolution constitutionnelle des états d'Afrique noir*, in *Les institutions constitutionnelles d'Afrique noir et de la République Malgache*, 1979.

Nimeyri non rinunciò mai al controllo sul Sud Sudan e ciò portò, nel 1983, alla ripresa delle ostilità con l'alleanza tra i generali del Sud e il nuovo Esercito di Liberazione del Popolo del Sudan (SPLM). L'introduzione della Shari'a per volontà del Presidente fomentò ancora di più le ribellioni fino a giungere al golpe del 1985 che rovesciò Nimeyri. Nonostante l'instaurazione di un governo civile all'indomani delle elezioni dell'anno seguente, le tensioni nel Sud del Paese non cessarono e nel 1989 seguì un ulteriore colpo di stato di tipo militare, spinto dal Fronte nazionale islamico. Il nuovo governo, diretto da Al-Bashir, diede avvio a una dittatura finalizzata all'islamizzazione del Sudan, vennero sciolti i partiti dell'opposizione e i sindacati e i mezzi di informazione cominciarono a essere controllati dal potere centrale. Gli anni seguenti furono caratterizzati da conflitti interni ed esterni, con l'attacco missilistico statunitense su Khartoum e i legami con i fondamentalisti islamici in Egitto. Nel 2005 Al-Bashir, che era stato riconfermato alle elezioni del 2000, siglò un accordo con i ribelli. La questione del Darfur rimase invece irrisolta: essa dal 2003 aveva visto migliaia di vittime e più di due milioni di profughi tra le popolazioni cristiane. Le divergenze tra Nord e Sud afflissero il Sudan per più di vent'anni a causa della posizione predominante assunta dalle regioni settentrionali e diedero luogo ad una sanguinosa guerra civile che sembrò arrestarsi nel gennaio 2005 con la stipula di un accordo: il *Comprehensive Peace Agreement*. Il Governo sudanese siglò, con il *People's Liberation Movement* che rappresentava le istanze del Sudan del Sud, un documento che riconosceva l'autonomia politica di quest'area meridionale nonché il diritto di autodeterminazione della popolazione ivi insediata, diritto che poteva essere espresso tramite consultazione popolare. Venne quindi emanata, dopo l'approvazione dell'Assemblea Nazionale, una Costituzione provvisoria dal Governo di Khartoum: la *Interim Nation Constitution*, le cui previsioni erano destinate a gestire il periodo di transizione in attesa del risultato del referendum. La Carta fu il frutto del lavoro di una commissione *ad hoc*, *The National Constitutional Review Commission*, i cui membri erano espressione di tutte le forze politiche sudanesi; tale connotazione inclusiva consentì di introdurre, rispetto alla Costituzione del 1998, una serie di garanzie per la tutela dell'autonomia politica del Sud e per la procedura referendaria per l'autodeterminazione.

2. Il Referendum del 2011 e il principio di autodeterminazione

Nel gennaio 2011 si svolse il referendum con il quale si sancì, con il 98,93% di voti favorevoli¹¹⁹, la nascita dello Stato del Sudan del Sud. Nonostante la secessione, i conflitti non si sono placati, basati perlopiù su ragioni di carattere economico come lo sfruttamento dei bacini idrici e dei giacimenti petroliferi; a queste tensioni si sono

¹¹⁹ Le Costituzioni federali tra *common law* e *civil law* dell'Africa (prima parte): Nigeria e Sudan, Bimestrale della Biblioteca "Giovanni Spadolini" n.24, dicembre 2014 (https://www.senato.it/3182?newsletter_item=1710&newsletter_numero=160#3)

aggiunti, inoltre, gli scontri in Darfur e le ribellioni di alcune popolazioni insediate negli Stati del Blue Nile e del Sud Kordofan.

Alla base della decisione di concedere l'indipendenza del Sud Sudan vi erano tensioni nate già nella fase coloniale: le politiche di separazione adottate dalla potenza britannica hanno favorito lo sviluppo delle aree settentrionali a discapito di quelle meridionali acuendo il divario tra le due popolazioni che si distinguevano anche per ragioni culturali, etniche e religiose. I tentativi di arabizzazione a mano del governo centrale e le questioni riguardanti lo sfruttamento dei giacimenti petroliferi localizzati nel Sud del paese hanno portato ad una violenta guerra civile nel '55 terminata, come visto precedentemente, nel '72 con l'*Addis Abeba Agreement*. Il mancato rispetto dell'accordo del Presidente Nimeyri e la rinnovata volontà di imporre la legge islamica nelle aree meridionali causò, nel 1983, una nuova guerra civile tra il Governo centrale e il *Sudan People's Liberation Movement/Army* (SPLM/A).

Alla base delle pretese delle popolazioni del Sud vi era l'affermazione del diritto di autodeterminazione: l'*Inter-Governmental Authority on Development* (IGAD)¹²⁰ durante la seconda guerra civile spinse affinché il Governo sudanese, il SPLM/A e la sua fazione distaccata (SPLM/A United) adottassero una Dichiarazione nella quale si affermasse tale diritto per le popolazioni delle regioni meridionali del Sudan. L'unità sarebbe stata il fine ultimo di tutte le Parti, a patto che fossero riconosciute sfere di autonomia alle etnie sudanesi, la laicità dello Stato e l'equa spartizione delle ricchezze tra le etnie stesse. Il Governo firmò la dichiarazione ma di fatto non pose in essere quanto pattuito.

Nel 2002, grazie all'intervento dell'IGAD, venne siglato un Protocollo che, sempre puntando sull'unità dello Stato, riconosceva alle popolazioni del Sud il diritto all'autodeterminazione e dichiarava che solo nel Nord del paese la Sharia avrebbe rappresentato una fonte legislativa, mentre al Sud la legislazione sarebbe stata il frutto del consenso popolare e delle tradizioni locali. A seguito del Protocollo vi sarebbe stato un periodo di transizione terminante con un referendum dove la popolazione del Sud avrebbe potuto scegliere tra l'indipendenza e la conferma dell'unità dello Stato. Successivamente vennero adottati altri cinque Accordi che formarono, insieme, il *Comprehensive Peace Agreement* del 2005 che prevedeva, appunto, un processo di transizione seguito da una consultazione referendaria per la popolazione del Sud del Sudan. Il referendum si svolse il 9 Gennaio 2011 e sancì la secessione del Sud Sudan e l'affermazione del diritto all'autodeterminazione.

Secondo alcuni¹²¹, la Secessione del Sudan del Sud integra un esempio di *remedial secession*, secondo il quale una minoranza, oggetto di violazioni gravi dei diritti umani, che abbia visto il rifiuto del riconoscimento del diritto di autodeterminazione interna, può divenire indipendente. Le popolazioni del Sudan meridionale entrano, di fatto,

¹²⁰ Organizzazione che sostituì l'IGADD nato nel 1986 dalla volontà di Etiopia, Kenya, Gibuti, Somalia, Uganda e Sudan di affrontare la questione dello sviluppo dell'area del Corno d'Africa che era spesso affetta da disastri naturali.

¹²¹ Cfr. M. V. Zecca, *L'accesso del Sud Sudan all'indipendenza: analisi e problemi aperti*, in *La comunità internazionale*, 2013.

nella categoria delle minoranze oppresse a seguito delle gravi discriminazioni subite, soddisfacendo pertanto i requisiti del *remedial secession*. È evidente, comunque, che la secessione possa rappresentare la massima, ma non sola, espressione del diritto all'autodeterminazione che può essere soddisfatto anche attraverso il riconoscimento di forme di autonomia; in questo senso, si ritiene preferibile conservare l'integrità dello Stato propendendo per forme autonomiste come lo Stato federale.

3. La Federazione sudanese

La Costituzione del 2005, sebbene avesse carattere provvisorio, è rimasta in vigore anche dopo la secessione del Sudan del Sud. Merito di questa Carta costituzionale è l'aver accentuato la struttura federale del sistema sudanese, con una distribuzione più equa delle imposte e delle risorse fra le entità federate e con l'inserimento del *Bill of Rights*, con il quale viene garantita l'inviolabilità dei diritti e delle libertà politiche, religiose e civili.

La Repubblica presidenziale federale del Sudan è composta da 17 Stati membri, inseriti in un modello di governo tripartito; vi sono infatti, dal punto di vista governativo, tre livelli: «il Governo federale, i governi dei 17 Stati che lo compongono e i governi locali»¹²².

“The Sudan is a decentralized State, with the following levels of government:

- (a) The national level of government, which shall exercise authority with a view to protect the territorial integrity and the national sovereignty of the Sudan and promote the welfare of its people,*
- (b) Southern Sudan level of government, which shall exercise authority in respect of the people and states in Southern Sudan,*
- (c) The state governments throughout the Sudan, which shall exercise authority at the state level and render public services through the level of government close to the people,*
- (d) The level of local government throughout the Sudan”¹²³.*

L'art. 24 della Costituzione afferma il carattere decentrato dello Stato e, in merito ai livelli di governo, afferma che: il Governo federale esercita la propria autorità con lo scopo di proteggere l'integrità territoriale e la sovranità nazionale del Sudan e di promuovere il benessere della sua popolazione; i governi degli Stati sudanesi esercitano la loro autorità e prestano pubblici servizi attraverso il livello di governo prossimo al popolo e viene, in ultima battuta, riconosciuto il livello locale di governo.

“The following principles shall guide the devolution and distribution of powers between all levels of government:

¹²² Le Costituzioni federali tra common law e civil law dell'Africa (prima parte): Nigeria e Sudan, Bimestrale della Biblioteca “Giovanni Spadolini” n. 24, dicembre 2014 (https://www.senato.it/3182?newsletter_item=1710&newsletter_numero=160#3)

¹²³ Art. 24 – Levels of Government in Chapter IV, The Draft Constitutional Text, 16th of March 2005.

- (a) *Recognition of both the sovereignty of the nation, as vested in its people, as well as the autonomy of the Government of Southern Sudan and the states throughout the Sudan,*
- (b) *Affirmation of the need for norms and standards of governance and management at national, as well as Southern Sudan and state levels, so as to reflect the unity of the country while asserting the diversity of the Sudanese people,*
- (c) *Acknowledgement of the role of the State in the promotion of the welfare of the people and protect their human rights and fundamental freedoms,*
- (d) *Recognition of the need for the involvement and participation of all Sudanese people, particularly the people of Southern Sudan, at all levels of government as an expression of the national unity of the country,*
- (e) *Pursuit of good governance, accountability, transparency, democracy, and the rule of law at all levels of government to consolidate lasting peace;*¹²⁴

L'art. 25 della Costituzione sancisce invece i principi che devono guidare la devoluzione e la distribuzione dei poteri tra tutti i livelli di governo tra i quali il riconoscimento della sovranità dei vari apparati e il coinvolgimento e la partecipazione di tutto il popolo sudanese in tutti i livelli governativi come espressione dell'unità nazionale del paese. La cooperazione, il coordinamento e il rispetto degli ambiti di autonomia sono i principi a cui si devono ispirare i rapporti tra le entità federate.

Il potere esecutivo attribuito al Governatore, l'autonomia costituzionale di ogni Stato membro, l'apparato legislativo e il sistema giudiziario sono invece disciplinati nella Parte XII della Carta costituzionale.

Il Sudan è caratterizzato da una forma di governo presidenziale che vede il Presidente della Repubblica al vertice, egli è allo stesso tempo a capo del governo e comandante supremo dell'esercito e viene eletto a suffragio universale dove deve ottenere la maggioranza assoluta, salvo che vi sia un ballottaggio tra i due candidati usciti vincitori dalle precedenti votazioni: in questo caso viene richiesta la maggioranza semplice. Il suo mandato ha durata quinquennale e non può essere rinnovato. Nelle sue funzioni di vertice dell'Esecutivo è affiancato dal Consiglio dei Ministri e da due Vice Presidenti, questi ultimi assumono una funzione di limitazione rispetto ai poteri del Presidente infatti è necessario il loro consenso per le dichiarazioni presidenziali dello stato di emergenza o di guerra nonché per quegli atti relativi alla convocazione, proroga o cessazione della legislatura.

Il Parlamento detiene il potere legislativo ed è composta da due Camere con un mandato di cinque anni: il Consiglio di Stati e l'Assemblea Nazionale. Mentre l'Assemblea Nazionale è composta da 426¹²⁵ deputati eletti a suffragio universale, la seconda Camera esprime il sistema federale attraverso l'elezione dei propri membri da parte delle assemblee legislative di ogni entità federata. A tutela del federalismo, il

¹²⁴ Art. 25 – Levels of Government in Chapter IV, The Draft Constitutional Text, 16th of March 2005.

¹²⁵ <https://www.ipu.org/parliament/SD>

Consiglio di Stati detiene l'iniziativa legislativa per le leggi riguardanti il decentramento governativo o che si riferiscano generalmente agli Stati federati; per le stesse è anche prevista un'approvazione a maggioranza di due terzi. Ulteriore compito è quello di approvare, con una maggioranza superiore ai due terzi, i nomi, proposti dal Presidente della Repubblica, dei giudici della Corte costituzionale.

Rispetto alla distribuzione delle materie esclusive tra Stato centrale e Stati federati, e alle materie di competenza concorrente, la Costituzione non fa distinzione tra il potere legislativo e il potere esecutivo. I poteri residuali non vengono, inoltre, assegnati ad un livello di governo specifico, quanto sono oggetto di un'attribuzione basata sulla rilevanza locale o nazionale di quella data materia che è oggetto del disegno di legge.

Composta da nove membri in carica per sette anni e con mandato rinnovabile, la Corte costituzionale è un organo indipendente rispetto agli altri poteri. Il Presidente della Corte e i relativi giudici sono scelti dal Presidente della Repubblica in accordo con il Vice Presidente; la scelta viene fatta sulla base di una rosa di nomi predisposta dalla *National Juridicial Service Commission* e necessita dell'approvazione dei due terzi dei membri del Consiglio degli Stati.

La Corte Costituzionale interpreta in via esclusiva le norme contenute nella Costituzione nazionale e nelle Costituzioni delle entità federate, controlla che le leggi siano conformi al Testo costituzionale e risolve eventuali controversie sorte rispetto alle materie di competenza residuale, concorrente ed esclusiva tra i vari livelli di governo. La Corte è considerata a tutti gli effetti «Custode della Costituzione nazionale e delle costituzioni degli Stati federati»¹²⁶.

La procedura di revisione costituzionale è disciplinata dalla Costituzione stessa, nell'art. 224:

“This Constitution shall not be amended unless, the amendments are approved by three-quarters of all the members of each Chamber of the National Legislature sitting separately, and only after introduction of the draft amendment at least two months prior to deliberations;

*Any amendment affecting the provisions of the Comprehensive Peace Agreement shall be introduced only with the approval of both Parties signatory to the Comprehensive Peace Agreement”*¹²⁷

È necessaria la maggioranza dei voti, ossia i tre quarti dei votanti in ciascuna Camera, affinché un emendamento possa essere approvato e che questo sia stato presentato ufficialmente all'Assemblea Nazionale ed alla Seconda camera, il Consiglio degli Stati, almeno due mesi prima dal momento della votazione.

4. Il pluralismo etnoculturale

Lo Stato sudanese è caratterizzato da una marcata diversità sia culturale che etnica. Questa nazione è stata teatro dell'incontro dei mondi subsahariano, cristiano etiope

¹²⁶ Le Costituzioni federali tra common law e civil law dell'Africa (prima parte): Nigeria e Sudan, Bimestrale della Biblioteca “Giovanni Spadolini” n.24, dicembre 2014 (https://www.senato.it/3182?newsletter_item=1710&newsletter_numero=160#3)

¹²⁷ Art. 224 – Levels of Government in Chapter IV, The Draft Constitutional Text, 16th of March 2005

e mediorientale: sono presenti attualmente più di 500 gruppi etnici che parlano più di 400 lingue. Circa il 70% della popolazione sudanese è araba con una minoranza significativa africana che si aggira al 30%, questa è composta dalle etnie: Fur, musulmani africani residenti principalmente nella zona del Darfur, i Nubiani nel centro sud del Sudan ovvero un popolo composto da diverse etnie che parlano più di 50 lingue, i Beja e i Fallata. Sul piano della religione, quasi la totalità della popolazione è di religione islamica sunnita, resiste tuttavia una minoranza cristiana nelle regioni meridionali e nella capitale Khartoum come anche delle comunità minori che praticano la religione islamica in forme diverse¹²⁸ ed hanno stili di vita differenti, legati alla pastorizia, all'agricoltura o alla vita nella metropoli.

La lingua ufficiale è l'Arabo ma sussistono più di cento dialetti diversi appartenenti alle minoranze etniche insediate sul territorio.

La realtà polietnica del Sudan ha causato non poche tensioni interne: la secessione del Sudan del Sud e la crisi in Darfur ne sono la dimostrazione. Oggi la situazione interna non è ancora risolta e nonostante l'art. 1 sancisca il riconoscimento del pluralismo, l'integrazione auspicata non è ancora avvenuta.

Nell'art. 1 della Carta viene affermato, infatti, il carattere pluralista dello Stato:

“The Republic of the Sudan is a sovereign, democratic, decentralized, multi-cultural, multi-racial, multi-ethnic, multi-religious, and multi-lingual State; committed to the respect and promotion of human dignity and founded on justice, equality and the advancement of human rights and freedoms. It is an all embracing homeland wherein races and cultures coalesce and religions co-exist in harmony”¹²⁹.

Sebbene il Testo costituzionale sembri aperto al riconoscimento e alla tutela delle diverse minoranze, nei fatti l'esperienza sudanese mostra un atteggiamento repressivo che ha violato duramente i diritti della popolazione civile.

Già agli inizi del 2020 il clima nella regione petrolifera di Abyei è peggiorato: questo territorio è attualmente abitato dai Dinla Ngok ma viene attraversata annualmente dai Missiriya, gruppi di allevatori che portano le mandrie nei pascoli del sud¹³⁰. I tentativi di mediazione attraverso la Missione di pace “Unisfa” non ha ottenuto alcun successo poiché le due comunità non trovano un accordo sulla rotta di transumanza. Il nodo della questione si fonda principalmente sul gruppo che otterrà la sovranità su questo territorio, questa problematica avrebbe dovuto risolversi attraverso un referendum che avrebbe concesso a questi popoli la possibilità di annettersi al Sudan del Sud, ma non ha mai avuto luogo.

Scontri tra tribù caratterizzano anche la città orientale di Kassala dove i Beni Amer e i Nuba da tempo si contendono lo sbocco sul mare a Port Sudan; tale conflitto sembrava essersi risolto nel 2019 quando, sotto minaccia di essere espulsi dal Sudan,

¹²⁸ Minority rights Group International – Sudan:
(<https://minorityrights.org/country/sudan/>)

¹²⁹ Art. 1 – Levels of Government in Chapter IV, The Draft Constitutional Text, 16th of March 2005.

¹³⁰ Per approfondire la questione si suggerisce la lettura di:
<https://www.nigrizia.it/notizia/abyei-e-il-processo-democratico-in-sudan>.

avevano siglato un accordo di conciliazione. Ciò sottolinea il carattere non solo ideologico ma anche economico alla base dei conflitti etnici presenti sul territorio. Ulteriori tensioni si registrano in Darfur¹³¹ e nella zona dei Monti Nuba e Sud Kordofan, legate soprattutto all'opposizione islamista che male ha digerito la deposizione di Al-Bashir. Sebbene la volontà di una pacificazione sia stata espressa fin dal 2019, al momento la situazione risulta ancora precaria.

5. Una nuova Costituzione di transizione

Nel Luglio 2019, il governo militare di transizione, succeduto ad Al-Bashir dopo il colpo di Stato dello stesso anno, è giunto ad un'intesa con i civili attraverso la firma della Dichiarazione costituzionale che, con un governo militare di transizione, porterà il Sudan ad una, promessa, democratizzazione e alla libertà elettorale. Le Forze per la libertà e il cambiamento (FFC) e il Consiglio militare di transizione sono arrivati, a seguito di mesi di trattative, ad un accordo incentivato dalla mediazione dell'Unione Europea e dell'Unione africana.

Secondo la Dichiarazione costituzionale, il Sudan vedrà un periodo di transizione di tre anni e tre mesi, dove a governare sarà il Consiglio sovrano del Sudan composto da cinque membri scelti dall'FFC e cinque nominati dai componenti dal Governo militare di transizione (TMC)¹³² ai quali viene aggiunto un civile scelto di comune accordo. Al termine di questa fase transitoria il Sudan verrà guidato da un governo di uomini civili frutto di elezione popolare.

Il Consiglio sovrano dirige la formazione del Consiglio dei ministri e dell'organo legislativo e vedrà al suo vertice un generale militare per i primi ventuno mesi, il quale è anche a capo delle Forze Armate, seguito da un civile per i restanti diciotto. Le Forze per la libertà e il cambiamento nominano il Primo Ministro che, a sua volta, procede alla scelta dei venti ministri che comporranno il Governo; la scelta è vincolata ad una lista di nomi presentata dall'FFC ad esclusione del Ministro degli interni e della difesa che sono nominati dai membri militari che compongono il Consiglio sovrano.

¹³¹ La regione del Darfur è stata interessata fin dal 1985 da gravi violenze: la guerra civile dall'85 al 1988 tra l'etnia Fur e le bande armate della Valle del Nilo – i Janjaweed, che lasciò come strascico scontri e tensioni che hanno segnato i successivi anni '90. I capi delle tribù non arabe, tra le quali i Fur rappresentano l'etnia più numerosa, hanno da sempre contestato la volontà del governo centrale di "arabizzare" la regione del Darfur; alla luce di questa oppressione veniva contestata non solo la marginalizzazione dall'economia del paese ad opera del Governo, ma anche la necessità che venisse loro riconosciuto il diritto all'autodeterminazione. La questione raggiunse il suo apice nel 2003, quando dei gruppi etnici africani attuarono una ribellione contro il governo arabo del luogo, accusandolo di apartheid. I morti hanno, secondo le stime dell'ONU, superato le 300.000 persone e vi sono stati circa 2.5 milioni di sfollati, la crisi umanitaria continua infatti a persistere.

¹³² "Sudan. Firmata la dichiarazione costituzionale per il governo misto civile-militare di transizione", in Notizie Geopolitiche (<https://www.notiziegeopolitiche.net/sudan-firmata-la-dichiarazione-costituzionale-per-il-governo-misto-civile-militare-di-transizione/>); e ancora Aljazeera <https://www.aljazeera.com/news/2019/08/sudan-constitutional-declaration-190804182241137.html?xif=https://www.aljazeera.com/news/2019/08/sudan-constitutional-declaration-190804182241137.html>

L'organo legislativo, composto per almeno il 40% da donne e non più di 300 membri in totale, è indipendente e il 67% dei suoi componenti viene nominato dall'FFC, lasciando la quota restante agli altri gruppi politici, a patto che non siano affiliati ad Al-Bashir.

Sulla scorta di quanto definito nell'accordo di luglio, a Settembre 2019 è stata annunciata la formazione di un nuovo governo che ha sostituito il Governo militare di transizione che aveva preso piede dopo la caduta di Al-Bashir.

6. Conclusioni

La Repubblica federale del Sudan, come molti altri stati africani presenta un contesto pluralista che non ha ancora trovato la propria stabilità. L'applicazione del modello federale parrebbe la soluzione, a patto che venga riconosciuta l'autonomia di quelle comunità che da molti anni, inascoltate, lotta per il proprio diritto di autodeterminazione. I Monti Nuba sono interessati da scontri armati iniziati già durante la lotta per la secessione del Sud Sudan, per il quale hanno parteggiato. A seguito della separazione del 2011, questi territori, benché di religione musulmana, si sono trovati "prigionieri" dei loro precedenti nemici e pertanto lottano al fine del riconoscimento della loro autonomia che, di conseguenza, porterebbe ad un'indipendenza che viene, invece, osteggiata dallo Stato: le stesse trattative per la pace ora in corso non prendono in considerazione la questione.

Sembrerebbe invece raggiunto l'accordo sul ritorno ad unità dei cinque Stati con i quali il Darfur era stato diviso durante il regime di Al-Bashir, così anche per quanto riguarda l'autonomia amministrativa che verrebbe riconosciuta al Sud Kordofan e al Blue Nile.

Ciò che traspare dalla situazione sudanese è la necessità di prendere in considerazione seriamente le istanze autonomistiche che hanno segnato, con violenze, gli ultimi decenni. La Costituzione attualmente in vigore enuncia principi che, se rispettati, potrebbero garantire il soddisfacimento della più parte delle esigenze manifestate dalle varie minoranze presenti nel Paese. Di fatto, il processo di democratizzazione appare indispensabile al fine di garantire il rispetto dei principi democratici, nonché delle stesse previsioni costituzionali, e di conseguenza la stabilità dello Stato.

