DIFFERENZIARE PER INTEGRARE. PERCORSI DI FIDUCIA NELLO STATO ASIMMETRICO[1]

DIFFERENTIATE TO INTEGRATE. PATHS OF TRUST IN THE ASYMMETRICAL STATE

Anna Mastromarino[2]

DATA DE RECEBIMENTO: 16/12/2019
DATA DE APROVAÇÃO: 19/12/2019

RESUMO: O objetivo do presente artigo é propor novos pontos de reflexão sobre o conceito de assimetria, valorando-a como um paradigma do Estado Constitucional contemporâneo, tendo a diversidade como um elemento de integração e unidade social em contextos de conflito entre diversos grupos sociais e podendo servir para consolidar a confiança dos cidadãos inclusive na relação dos as instituições estatais. Neste sentido, se pretende analisar que grau de assimetria pode ser absorvido pelo ordenamento sem provocar rejeição fisiológica e apontar o "quanto" e o "de qual modo" isso pode gerar integração política. Neste sentido, è necessário verificar as vantagens que tal assimetria podem aportar no sistema, especialmente em contextos de tensões de natureza identitária.

Palavras-Chave: Assimetria. Conflito. Identidade. Estado Constitucional.

ABSTRACT: The aim of this paper is to propose new points of reflection on the concept of asymmetry, valuing it as a paradigm of the contemporary Constitutional State, having diversity as an element of integration and social unity in contexts of conflict between various social groups and observing if it can serve to consolidate the trust of citizens including in the relationship of state institutions. In this sense, it is intended to analyze what degree of asymmetry can be absorbed by the order without causing physiological rejection and to point out the "how much" and "how" this can generate political integration. In this sense, it is necessary to verify the advantages

[1] Il presente lavoro rappresenta un estratto delle idee già più ampiamente esposte dall'autrice in *Percorsi di asimmetria e relazioni di fiducia nei processi di integrazione politica. La prospettiva belga*, pubblicato in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2, 2018.

[2] Professoressa Associata di Diritto pubblico comparato alla Università di Torino. Dottorato in Diritto alla Università degli Studi di Milano. anna.mastromarino@unito.it.

that such asymmetry can bring in the system, especially in contexts of tensions of an identity nature.

Keywords: Asymmetry. Conflict. Identity. Constitutional State.

1 ASIMMETRIA: REGOLA O ECCEZIONE?

Se la simmetria nel vocabolario italiano rimanda alla condizione di armonia e corrispondenza in cui si trovano due o più elementi, ne discende che, *a contrario*, asimmetrico è quell'oggetto che non trova una perfetta corrispondenza in nessun altro elemento con cui, pure, condivide il medesimo assetto.

Parrebbe, dunque, potersi concludere che l'asimmetria, e non il suo opposto, è lo stato naturale dell'esistenza dell'uomo e dell'ambiente che lo circonda e, pertanto, è un'esigenza del diritto più che una sua eccezione.

Non di meno non è questa la sensazione che l'uso del termine asimmetria nel diritto pubblico restituisce all'osservatore, in particolare laddove si tenga conto del suo utilizzo in uno con concetti quali "differenziazione" e "specialità".

Infatti, non vi è chi non veda come parlare di asimmetria nel diritto significhi soprattutto richiamare l'attenzione su una situazione di difformità rispetto a un ipotetico prototipo, richiamando immediatamente uno stato di deroga[3].

Vi è certo più di una ragione alla base di questa impostazione. In particolare, è opinione di chi scrive che un primo ordine di motivazioni possa essere ricercato proprio nelle radici storiche del cosiddetto Stato-nazione e che la resistenza che gli ordinamenti mostrano verso formule asimmetriche possa trovare origine anche nel pensiero rivoluzionario di matrice francese che, sancendo il principio di uguaglianza, sembra, al contempo, voler pretendere dal corpo sociale un dovere di omogeneità culturale, al fine di assicurare un più efficiente governo della nazione.

Intendiamoci: non si vuole qui negare l'utilità di una trasformazione che prima di consolidarsi nel diritto avvia un processo poietico di natura sociale su cui si fonda il concetto stesso di Stato inteso come formula di organizzazione politica. È, infatti, nella costituzione di un popolo accomunato da un *idem sentire* nazionale fatto di

[3] Sul punto G. ROLLA, *Alcune considerazioni in merito al fondamento costituzionale del regionalismo speciale. L'apporto del diritto comparato*, in *Le Regioni*, 2, 2015, 333 ss.

simboli, credenze e valori collettivi, fatto di unità culturale, fatto di similitudini che si è radicato lo Stato liberale.

Si vuole piuttosto invitare a riflettere sulle condizioni per così dire "di sistema" che hanno portato a concepire l'omogeneità del corpo sociale e conseguentemente la simmetria istituzionale come chiave di lettura dell'intero ordinamento. In un contesto che ha come fine l'uniformità, intesa come spazio giuridico-concettuale in cui più facilmente può essere garantita l'uguaglianza e in cui più facilmente l'uguaglianza può essere gestita, ciò che è difforme, ossia ciò che non corrisponde al modello, pare non poter che essere vissuto come eccezione da tollerare entro certi limiti, tutt'al più da proteggere in virtù del principio del pluralismo che nella tutela delle minoranze e, quindi, della diversità trova il suo fondamento. È in questo senso che l'asimmetria si trasforma da *status quo* a prospettiva da arginare, da circoscrivere, da regolare.

Ma è davvero questa l'unica visione possibile? Forse no. Se, infatti, per un attimo abbandoniamo il punto di vista tradizionale dello Stato costruito attorno a una nazione omogenea – del resto da tempo ormai profondamente in crisi, nonostante i rigurgiti di "sovranismo nazionalista" di cui sono vittima i governi di molti paesi dell'Europa contemporanea – ci troveremmo nelle condizioni di poter accantonare l'idea dell'omogeneità come *status* assodato: assumendo quale punto di osservazione la "diversità", in un'ottica forse più realista, è l'asimmetria a divenire, per così dire, standardizzata e la differenziazione a trasformarsi in parametro di valutazione[4].

A partire da queste considerazioni le pagine che seguono intendono proporre nuovi spunti di riflessione intorno al concetto di asimmetria: muovendo dagli studi compiuti sul tema della fiducia come percorso di interazione sociale in corrispondenza di ordinamenti caratterizzati da forti *clivages* di natura etnica, linguistica, nazionale…[5], è intenzione di chi scrive valutare la possibilità che proprio l'accettazione dell'asimmetria come paradigma dello Stato costituzionale contemporaneo e, dunque, della diversità come condizione di base, rappresentino un

[4] Sul rapporto che lega il concetto di standard e quello di (a)simmetria di particolare interesse le considerazioni di L. BUSH, *Standards: Recipes for Reality*, Cambridge, 2011, spec. 36 ss. e 151 ss.

[5] La dottrina canadese si è mostrata tra le più attente al tema. Tra gli altri si veda in particolare Il volume diretto da D. KARMIS, F. ROCHER, *La dynamique Confiance/méfiance dans les démocraties multinationales. Le Canada sous l'angle comparatif*, Laval, 2012; prima, nella letteratura statunitense, F. FUKUYAMA, *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York, 1995; R.D. PUTNAM, *Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community*, New York, 2000.

passaggio obbligato nel consolidamento di alcune dinamiche di natura sociale che, proprio come accade per la fiducia, potrebbero, in ultima istanza, rivelarsi utili per instaurare un clima di integrazione e unità sociale in contesti di conflitto tra i diversi gruppi del corpo sociale e rappresentare un passaggio fondamentale nel consolidamento dell'affidamento dei cittadini nei confronti delle istituzioni statali. Si tratta di traguardi tutt'altro che da sottovalutare in un contesto di conflitto sociale montante e di crescente sfiducia tanto nelle istituzioni che nei suoi circuiti rappresentativi.

Piuttosto che trattarla come un "accidente", bisognerebbe, dunque, cominciare con il prendere atto che l'asimmetria può rappresentare, a parere di chi scrive, una chiave di generale accomodamento delle differenze (siano essa di natura geografica, economica, socio-politica, culturale o etnico-nazionale) e pertanto una via da sondare, tenuto conto che la diversità costituisce ormai il modo d'essere delle società contemporanee: ciò è vero tanto in presenza di evidenti fratture del corpo sociale, quanto in corrispondenza di contesti caratterizzati naturalmente da una certa omogeneità[6]. Effettivamente, non va trascurato il fatto che essendo divenuto il decentramento uno dei fattori caratterizzanti il costituzionalismo contemporaneo[7], sono le stesse pratiche dell'autonomia (di qualunque natura e grado) a generare differenziazione, se per autonomia intendiamo quello spazio normativo delimitato nei confini, ma mai del tutto nei contenuti[8].

In quest'ottica si tratterebbe non tanto di valutare la compatibilità dell'asimmetria in se' rispetto a ogni singolo ordinamento quanto di verificare, anche tenuto conto dei caratteri geografici, sociali, economici del sistema, "quanta"

---

[6] Cfr. G. DELLEDONNE, *L'omogeneità costituzionale negli ordinamenti composti*, Napoli, 2017.

[7] Si rifletta sulla progressiva estensione delle formule di decentramento che ha coinvolto le liberal democrazie occidentali: processi di articolazione del potere su base territoriale hanno interessato anche quei paesi che non presentano i caratteri tradizionalmente intesi come prodromici allo sviluppo di esperienze di autonomia territoriale (multinazionalismo, estensione, insularità…). Il fenomeno può essere ricondotto a diverse ragioni tra le quali possiamo annoverare certamente le politiche di favore dell'Unione europea verso la regionalizzazione dei fondi strutturali, ma anche la riscoperta di un sentimento di appartenenza alle piccole comunità per far fronte alle sfide della globalizzazione (innescando processi che la dottrina più sensibile, per tutti R. ROBERTSON, *Globalization*, London, 1992, non ha esitato a definire di "glocalizzazione") e, infine, l'incentivazione della democrazia locale come risposta alle inefficienze del governo centrale.

[8] Lo ricorda esplicitamente E. FOSSAS ESPADALER, *Estado autonómico: plurinacionalidad y asimetría*, in A. MASTROMARINO, J.M. CASTELLÀ ANDREU (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano, 2009, 89 ss., e spec. 97. Quando afferma che la «*garantía de autonomía política a los entes territoriales … es en sí misma un mecanismo generador de diversidad*». In tal senso M. BURGESS, *The Paradox of Diversity – Asymmetrical Federalism in Comparative Perspective*, in F. PALERMO, C. ZWILLING, K. KÖSSLER, *Asymmetries in Constitutional Law. Recent Developments in federal and Regional Systems*, Bolzano, 2009, 21 ss.

differenziazione possa essere assorbita dal sistema: detto altrimenti che grado di asimmetria può essere iniettata nell'ordinamento senza provocare un rigetto fisiologico, alla ricerca di un equilibrio tra il *quantum* e il *quomodo* in grado di garantire l'ottenimento di quei benefici che la sua implementazione può apportare in termini di integrazione politica.

Effettivamente, quanto si è andato sinora dicendo circa la necessità che l'asimmetria vada assumendo una nuova dimensione concettuale e pratica nel diritto pubblico, una dimensione meno timida, meno circoscritta, acquista valore solo se ci si sofferma a ragionare sui vantaggi che assetti asimmetrici possono apportare al sistema nel suo complesso, soprattutto in corrispondenza di contesti caratterizzati da forti tensioni di natura identitaria.

Ed è da questi contesti che muoveremo per evidenziare il valore aggiunto che, in termini di unità, coesione, partecipazione può essere procurato da una pratica differenziata del diritto, non perché siano i soli in cui sia utile parlare di asimmetria, ma perché in essi gli effetti sono più evidenti: si tratterà, però, di inoltrarci in un discorso che non è più solo giuridico, in quanto connotato da aspetti che hanno a che vedere anche con la "cultura giuridica", cioè con un campo in cui il diritto si intreccia con concetti, come quello di fiducia, estranei, ma forse solo apparentemente, all'ambito giuridico.

2 L'ASIMMETRIA, TRA CONTENUTI E PROSPETTIVE

Le esperienze di decentramento differenziato, seppur tra le difficoltà che questo processo implica, evidenziano un percorso di progressiva emancipazione dell'asimmetria rispetto a quelle teorie che la pongono in contrapposizione con il principio di uguaglianza. Si sottolinea da tempo come non vi sia alcuna contraddizione tra la tutela del principio di non discriminazione e il riconoscimento di formule differenziate nel riconoscimento dei diritti, sempre che ciò non implichi disparità nel godimento delle libertà politiche e dei diritti fondamentali.

D'altra parte, il fatto che il diritto pubblico si accosti all'asimmetria come a un oggetto da maneggiare con cautela ha molto a che vedere proprio con il principio di non discriminazione così come ormai assodato nella nostra cultura giuridica secondo la quale casi uguali vanno trattati in maniera uguale, mentre casi diversi vanno affrontati in maniera diversa. Si tratta di un principio che accetta l'esistenza delle

differenze che determinano l'applicazione di trattamenti distinti, purché argomentati e giustificati sulla base di ragionevoli motivazioni[9]. Ne consegue che non la differenziazione in sé, quanto piuttosto una differenziazione le cui ragioni paiono infondate o, peggio, sembrano affondare le loro radici nel privilegio può contribuire a generare tensioni e talora conflitti destinati a radicarsi endemicamente nel corpo sociale.

Bisognerà quindi cominciare con l'analizzare quali possano essere i presupposti per l'applicazione di una asimmetria che risulti funzionale alle aspettative di un equo trattamento nutrite dal corpo sociale: una asimmetria che nulla, dunque, ha a che fare con interventi contingenti di breve respiro, dal momento che, mirando all'implementazione di politiche di giustizia e inclusione, aspira a una trasformazione progressiva, ma strutturale del sistema così come dell'impianto sociale dello Stato.

In questo senso è necessario riflettere in primo luogo sul fatto che l'introduzione di assetti asimmetrici non dovrebbe mai ridursi a una mera questione quantitativa. La resistenza di un sistema rispetto a formule asimmetriche non necessariamente è parametrato sulla base del numero e del grado di differenziazioni introdotte nel sistema. A pesare, infatti, è anche l'aspetto qualitativo che impone un'analisi attenta dei campi in cui si intende introdurre una differenziazione. Si tratta di un'operazione delicata che implica una profonda conoscenza del contesto e che impone un'oculata individuazione dei diversi elementi su cui si intende fondare l'asimmetria: elementi che in virtù della forza attrattiva e di coesione che sono in grado di sviluppare appaiono di per sé fondamentali al fine di definire l'identità di un luogo e della sua popolazione, oggi come in futuro. Non va sottovalutato, infatti, il dato per cui alla base delle formule di asimmetria vi siano per lo più e innanzitutto ragioni identitarie determinate dalla geografia del luogo, che forgia le esigenze della popolazione, l'economia e la loro vita quotidiana contraddistinguendola rispetto a quella di ogni altra comunità sul territorio nazionale (si pensi alla condizione dell'insularità, per

[9] Come ricorda M. LUCIANI, *Forma di Stato e forma di governo. Quale rapporto tra federalismo e democrazia?*, in E. VITALE, *Quale federalismo?*, Torino, 2011, 7: «Stando così le cose, è chiaro che la diversa collocazione territoriale di persone, beni o interessi ben può essere rilevante al fine di un'eventuale diversità di trattamento giuridico» a condizione che «nella prospettiva rilevante per un certo intervento pubblico, essa abbia davvero importanza». Ricorda C. MAINARDIS, *Uniformità teorica, differenziazione pratica: gli sviluppi del regionalismo italiano tra competenze e responsabilità*, in *Le Regioni*, 5-6, 2016, 841, come sia compito del giurista «contribuire a costruire meccanismi e procedure che assicurino la possibilità di una composizione razionale ed efficace delle istanze unitarie e di quelle dei territori. Il punto di equilibrio tra interessi nazionali e interessi regionali non è definito una volta per tutte, ma deve potersi ridefinire nel tempo secondo le regole di una democrazia rappresentativa che, al contempo, è anche uno Stato "composto"».

esempio); così come ragioni alimentate da un sentimento di appartenenza a una comunità etnico-linguistica o a un gruppo nazionale, religioso, culturale.

Dati certi presupposti legati alla struttura geo-sociale di un territorio, pertanto, gli elementi su cui si decide di articolare l'asimmetria devono essere necessariamente connessi a quelli su cui si fonda la consapevolezza identitaria di quei luoghi, di quelle comunità: una consapevolezza identitaria che, si badi bene, preesiste alle stesse formule di asimmetria in una situazione di differenziazione *de facto* che tutt'al più può essere solo riconosciuta e gestita *ex lege*[10].

In questo senso, e si introduce così il secondo aspetto sul quale si vuole preliminarmente richiamare l'attenzione, è necessario sottolineare che oltre a un requisito di contenuto, le formule di asimmetria necessitano anche di un requisito per così dire di prospettiva. Esse non potranno in nessun caso essere intese alla stregua di un'azione positiva: non potranno cioè essere introdotte con il fine di durare quel tanto che si reputa necessario per ridurre una distanza, per superare una diversità, per ottenere omogeneità. Devono piuttosto essere pensate come un elemento integrale del sistema, capace di informare di sé l'intero ordinamento e così sollecitare un nuovo modo di intendere lo Stato stesso.

L'asimmetria, così concepita, si converte in un elemento strutturale dello Stato plurale, capace di prendere atto e dare forma al pluralismo non solo nel suo più tradizionale aspetto ideologico-politico, ma anche in quello territoriale, istituzionale e culturale. In una condizione di cronica crisi della rappresentanza intesa come capacità del sistema di intercettare, proiettare e dare risposta alle esigenze del corpo sociale, l'asimmetria costruita attorno all'identità territoriale si presenta come una possibile via per rivitalizzare il circuito della partecipazione attraverso un processo di riscoperta del legame istituzioni-cittadino che non può prescindere da un atto che è al contempo di biunivoco riconoscimento (delle istituzioni verso i cittadini e le loro formazioni e di questi verso le istituzioni) e di affidamento.

3 FIDUCIA E INTEGRAZIONE

Il giurista non può cadere nella tentazione di pensare di bastare a se stesso. Il diritto in quanto scienza sociale si nutre delle riflessioni compiute in altri campi e

[10] Per un'attenta analisi dei "modi" dell'asimmetria si rimanda a F. PALERMO, *Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 18, 2018, 255 ss.

rinnova i suoi orizzonti di senso, per non perdere la sua spinta descrittiva oltre che prescrittiva.

In contesti caratterizzati da una forte consapevolezza identitaria territorialmente radicata, il diritto ha cominciato da tempo a interrogarsi sulle connessioni tra multi/interculturalismo[11] e la dinamiche sociali. È cresciuta così, negli ultimi anni, l'attenzione della dottrina più sensibile rispetto alle relazioni di fiducia/sfiducia/diffidenza che possono venirsi a instaurare tra i diversi gruppi che compongono il corpo sociale. Il perché può facilmente essere dedotto pensando al fatto che l'incremento del senso di fiducia accresce la capacità di affidamento del cittadino verso le istituzioni, ma anche del cittadino verso gli altri consociati: è dimostrato che in un clima di affidamento si vanno abbassando i livelli della tensione sociale, spesso elevata in corrispondenza di forti *cleavages* socio-territoriali, e si alzano al contempo i tassi dell'efficienza statale, spesso messa a dura prova dal carattere composito del corpo sociale, con ciò innescando un circuito virtuoso da cui tutti i soggetti coinvolti (istituzioni statali, gruppi, individui) sembrano trarre un beneficio certo.

La fiducia come assegnamento rispetto all'operato degli altri consociati e delle istituzioni può divenire lubrificante sociale in grado di rivitalizzare i processi di integrazione politica. In ambito politico-sociale, infatti, essa coincide con la previsione circa la propensione altrui a rispettare quelle stesse regole considerate cogenti ai fini di una pacifica convivenza e si sostituisce a dinamiche quali la minaccia della sanzione e l'imposizione coattiva[12].

Stanti così le cose, è comprensibile l'interesse dello Stato stesso a costruire e perseguire strategie volte a incrementare la fiducia tra i consociati al fine di meglio poter assolvere alla propria funzione di integrazione, in particolare puntando sull'implementazione degli istituti della partecipazione e delle così dette "politiche del riconoscimento". Non vi è chi non veda, infatti, come l'attitudine a seguire le regole e dunque a confidare nell'operato del legislatore aumenti progressivamente in misura direttamente proporzionale alla crescita del tasso di partecipazione del singolo, o dei

[11] Nella consapevolezza che i due termini non possono essere considerati sinonimo l'uno dell'altro, essendo al centro di un dibattito che sembra non riuscire a comporre le tante accezioni cui essi rimandano, in questa sede si richiamano i due concetti, sottolineando che a prescindere dalle differenze geografiche e culturali del contesto in cui essi sono utilizzati, resta ferma la natura composita dei corpi sociali cui si rimandano.

[12] Si veda M. CAMINAL BADIA, *El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional*, Barcelona, 2002.

rappresentanti del suo gruppo di appartenenza, al processo decisionale e al moltiplicarsi di atti pubblici di inclusione delle minoranze[13].

Avere fiducia in qualcosa o in qualcuno, in un individuo o in un gruppo di individui, implica, infatti, conoscenza e affidamento, basandosi su di una aspettativa di tipo comportamentale, il cui avverarsi si considera probabile. E' chiara la natura, per così dire, relazionale del concetto: la fiducia appare come una situazione influenzata da elementi che sfuggono alla mia sola determinazione, una condizione di per sé reversibile, da alimentare con nuove manifestazioni, i cui equilibri possono deteriorarsi e che pertanto non può mai essere considerata data una volta per tutte. La fiducia effettivamente va conquistata, ma può anche essere persa: ecco perché l'instaurarsi di rapporti di affidamento reciproco è associato al consolidarsi di un clima di lealtà ed è considerato nelle scienze sociali un passaggio fondamentale nei processi di costruzione di legami sociali funzionali al buon andamento dello Stato-comunità.

In questo senso, dunque, la fiducia si presenta come condizione da perseguire piuttosto che come dato di partenza.

Ecco perché, il fatto che gli stati multinazionali siano sovente caratterizzati da conflittualità sociale e istituzionale – mentre nei contesti caratterizzati da una certa omogeneità si registra una maggiore propensione alla cooperazione e alla solidarietà – non può affatto condurre alla conclusione che la fiducia debba essere considerata una precondizione dello Stato democratico garantita da un corpo sociale uniforme. Al contrario deve indurre a guardare alle relazioni di fiducia come un ingrediente fondamentale che forma parte del processo stesso di democratizzazione; un fattore su cui lavorare. Le scienze sociali ci insegnano che solo in parte la fiducia rappresenta un atto istintivo; essa è anche frutto di un percorso volontario, razionale: ecco perché anche quando non ci sarebbe motivo di credere, di affidarsi lo si continua a fare per lungo tempo mettendo in luce la natura resiliente dei rapporti.

Ragionare di fiducia in quanto processo sociale, pertanto, induce a pensare che non siano le differenze in sé, bensì la diffidenza che la mancanza di relazioni e dunque di conoscenza genera, a poter minare i legami di affidamento e dunque di cooperazione e solidarietà: mi affido più facilmente a chi mi somiglia perché nutro la

[13] […] ciò a voler guardare allo spazio costituzionale come a uno spazio di compensazione volto a garantire solidarietà e tutela reciproca, oltre che il coordinamento di tutte le parti del corpo sociale. Cfr. P. PERNTHALER, *Lo Stato federale differenziato*, (1992), trad. it., Bologna, 1998, 35.

convinzione (più o meno oggettivamente fondata) che le mie previsioni circa il suo comportamento futuro nei mei confronti non saranno deluse; tendo a non affidarmi a chi non mi somiglia perché non sapendo nulla del suo profilo non posso formarmi alcuna aspettativa razionalmente legittima circa la sua condotta a venire. Vi è di più: se gli unici dati su cui mi posso basare per fondare le mie aspettative rimandano a un bagaglio di pregiudizi che consolidano la cattiva reputazione dell'altro, non solo non sarò in grado di sviluppare una relazione di fiducia, ma con tutta probabilità sarò sopraffatto dall'ostilità e dalla sfiducia.

Ne consegue che più che lavorare sulla costruzione di una identità nazionale omogenea bisognerebbe agire sulla rimozione delle cause della diffidenza e della sfiducia, senza sottostimare il ruolo che le istituzioni possono svolgere nel modellare, gestire e ricomporre il conflitto amplificando e non mortificando le occasioni di emersione della diversità, fomentando e non eliminando i momenti di confronto che, generando conoscenza, facilitano la possibilità di formulare predizioni sul comportamento altrui e conseguentemente aiutano a superare la diffidenza.

4 RELAZIONI DI FIDUCIA E ASIMMETRIA. UN RAPPORTO DA APPROFONDIRE

Potrebbe non essere immediato stabilire in che termini questa propensione a lavorare su aspetti quali la fiducia dei cittadini verso le istituzioni e i consociati possa innestarsi in una riflessione sulle formule di asimmetria. A prima vista, infatti, proprio la differenziazione, insistendo sulle diversità piuttosto che sulle similitudini potrebbe rallentare, quando non ostacolare processi di affidamento, e dunque l'integrazione, amplificando rivendicazioni identitarie e così alimentando processi dissociativi in grado di mettere in pericolo l'integrità territoriale dello Stato.

Non di meno, sulla base di quanto sinora detto non possiamo escludere che proprio la previsione di politiche asimmetriche, nel rispetto di quei presupposti cui prima ci si riferiva, possa alimentare processi di manifestazione identitaria funzionali al rafforzamento dell'integrazione dell'ordinamento piuttosto che della sua divisione sociale. Riconoscere discontinuità nelle formule di organizzazione del potere a livello territoriale denota un'attenzione dello Stato centrale rispetto alle caratteristiche e dunque delle esigenze delle popolazioni locali; al contempo questo spazio di ascolto a livello istituzionale potrebbe convincere i gruppi che compongono il corpo sociale a

venire allo scoperto a manifestarsi non in termini oppositivi, bensì con animo cooperativo. Ne consegue una possibilità di interazione, fondata sul riconoscimento delle diversità: mentre cresce il desiderio di partecipazione a livello locale e nazionale, aumentano le possibilità di conoscenza di quelle diversità che fino a ieri erano ignorate quando non negate (con conseguente aumento delle tensioni rivendicative delle minoranze stesse rispetto alla maggioranza): scema la diffidenza di un gruppo verso l'altro; si rimodulano quelle narrazioni collettive su cui si fondano i pregiudizi e si finisce con l'incidere sulla reputazione del gruppo condizionando i rapporti sociali[14]; si lavora sugli aspetti simbolici elaborando linguaggi includenti meno legati al mito dello Stato-nazione su cui si áncora tradizionalmente l'idea di comunità nel diritto pubblico[15].

La fiducia diviene motore di un sistema consociativo che nell'insegnamento di Arend Lijphart non si esaurisce in uno stile di governo, ma presuppone un'architettura istituzionale che si rafforza nell'asimmetria.

Si tratterebbe, pertanto, riprendendo l'insegnamento di Giorgio Lombardi, di recuperare il senso della "frontiera interna" intesa «non già come lo spazio di validità della norma, il limite fisico di essa, ma come l'ambito entro il quale si esprime un'aggregazione idonea a esprimere una struttura sociale tale da riconoscersi secondo criteri dell'uguaglianza e della sovranità popolare»[16]: l'asimmetria presuppone riconoscimento, il riconoscimento presuppone conoscenza e accettazione di quei caratteri attorno ai quali si coagula la consapevolezza identitaria dell'altro. Le differenziazioni fatte proprie dall'ordinamento quando sono il frutto di una volontà politica di integrazione finiscono con il testimoniare il legame instaurato tra lo Stato e le diverse parti del suo territorio[17]: un legame fondato sul rispetto

[14] Ne consegue che «*Pour rétablir les relations de confiance, il ne suffit donc pas que les membres de l'autre communauté rétablissent une perception positive des membres de l'autre communauté, il faut encore qu'ils soient convaincus que les représentations de leur propre communauté aient été rétablies dans la communauté voisine*». Così D. ROBICHAUD, *La confiance: la clé du dilemme progressiste entre solidarité et diversité?*; ma si veda anche D. CASTIGLIONE, *Les conceptions de la confiance: du mécanisme social au principe normatif*, entrambi in D. KARMIS, F. ROCHER (dir.), *La dynamique confiance/méfiance*, cit., rispettivamente 57 e 26.

[15] Insiste sul punto soprattutto ragionando sul rapporto fiducia/rappresentanza P.T. LENARD, *Les institutions démocratiques et la confiance représentative*, in D. KARMIS, F. ROCHER (dir.), *La dynamique confiance/méfiance*, cit., 69 ss, spec. 79 ss.

[16] Cfr. G. LOMBARDI, *Spazio e frontiere tra eguaglianza e privilegio: problemi costituzionali fra storia e diritto*, in *Scritti sulle fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli*, II, Padova, 1985, 495.

[17] Ecco perché comunque intesa, vi sono alcune condizioni che dovranno essere rispettate affinché l'asimmetria possa rappresentare un'occasione di rafforzamento di legami socio-istituzionali solidi e leali. Innanzitutto, perché le asimmetrie non si trasformino in fonte di tensione devono essere parte integrante del patto di costituzionalità: il che significa da una parte che va implementato lo stesso carattere pattizio delle costituzioni

reciproco e concretato anche nella definizione di regole comuni, oltre le diversità, essendo quelle stesse regole frutto di un processo di formazione condiviso[18]. Non si aspira alla omologazione degli interessi da perseguire, quanto piuttosto alla definizione di un sistema di interessi che, anche quando non appaiono convergenti, possono dirsi tra loro integrati[19].

È su questa stretta connessione tra asimmetria e fiducia che si gioca oggi la stabilità di molte liberal democrazia: un sottile equilibrio tra la differenziazione, che sembra dividere, e necessario affidamento, che si nutre di asimmetria e riconoscimento delle diversità, per dare linfa all'ordimento in termini di integrazione, lealtà, partecipazione…Ed è su questa stretta connessione che probabilmente si giocano le sfide lanciate da un contesto di super-diversità[20], che da una parte affonda le sue radici in valori come il pluralismo e la tutela delle minoranze, capisaldi del costituzionalismo democratico, dall'altra prosciuga le prospettive di integrazione tracciando scenari di discontinuità sociale ed economica sempre più marcata.

RIFIRIMENTI

BADIA, M. Caminal. **El federalismo pluralista**. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional. Barcelona: Paidos Iberica Ediciones S A, 2002.

BURGESS, M. The Paradox of Diversity: Asymmetrical Federalism in Comparative Perspective. *In* PALERMO, F.; ZWILLING, C. ; KÖSSLER, K. **Asymmetries in Constitutional Law**. Recent developments in federal and regional systems. Bolzano: EURAC Research, 2009.

BUSH, L. **Standards**: Recipes for Reality, Cambridge: The MIT Press, 2011.

DELLEDONNE, G. **L'omogeneità costituzionale negli ordinamenti composti**. Napoli: Editoriale Scientifica, 2017.

---

che pur mantenendo la loro propensione a durare, devono enfatizzare al contempo anche la loro funzione adeguatrice rispetto alle esigenze del corpo sociale; dall'altra che le asimmetrie non potranno essere di volta in volta oggetto di singoli accordi elettorali o frutto di mere contingenze politiche capaci di dare solo momentaneamente ossigeno a un sistema profondamente stremato da una cronica latente tensione comunitaria.
In secondo luogo, bisognerà assicurare che la differenziazione non sia tale da intaccare l'impianto delle libertà fondamentali, in particolare nell'esercizio dei diritti civili e politici, presupposto alla garanzia di partecipazione.

[18] Pur se incentrate prevalentemente su un'analisi dei processi federali, pare utile il rinvio alle riflessioni sul concetto di "legame" negli Stati composti sviluppate da R. LOUVIN, *Legami federativi e declino della Sovranità. Quattro percorsi costituzionali emblematici*, Torino, 2001.

[19] Si veda P.H. RUSSEL, *La mature déterminante de la notion de confiance dans la politique multinationale du Canada*, in D. KARMIS, F. ROCHER (dir.), *La dynamique confiance/méfiance*, cit., 136.

[20] Per un approfondimento sul concetto di super diversità, che ben esprime la complessità dei nostri tempi si veda S. VERTOVEC, *Super-diversity and its implications in Ethnic and Racial Studies*, Vol. 30, n. 6, 2007, 1024 ss.

ESPADALER, E. FOSSAS. Estado autonómico: plurinacionalidad y asimetría. *In:* MASTROMARINO, A.; ANDREU, J.M. Castellà (a cura di). **Esperienze di regionalismo differenziato**: il caso italiano e quello spagnolo a confronto. Milano: Giuffrè Editore, 2009.

FUKUYAMA, F. **Trust**: The Social Virtues and the Creation of Prosperity. New York: Free PRess, 1995.

KARMIS, D.; ROCHER, F. **La dynamique Confiance/méfiance dans les démocraties multinationales**. Le Canada sous l'angle comparative. Laval: Presses de l'Université Laval, 2012.

LENARD, P.T. Les institutions démocratiques et la confiance représentative. *In:* KARMIS, D.; ROCHER, F. (dir.). **La dynamique Confiance/méfiance dans les démocraties multinationales**. Le Canada sous l'angle comparative. Laval: Presses de l'Université Laval, 2012.

LOMBARDI, G. Spazio e frontiere tra eguaglianza e privilegio: problemi costituzionali fra storia e diritto. *In:* **Scritti sulle fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli**, II. Padova: CEDAM, 1985.

LOUVIN, R. **Legami federativi e declino della Sovranità. Quattro percorsi costituzionali emblematici**. Torino: Giappichelli Ed, 2001

LUCIANI, M. Forma di Stato e forma di governo. Quale rapporto tra federalismo e democrazia?. *In:* VITALE, E. **Quale federalismo?**. Torino: G. Giappichelli Editore, 2011.

MAINARDIS, C. . Uniformità teorica, differenziazione pratica: gli sviluppi del regionalismo italiano tra competenze e responsabilità. *In:* **Le Regioni**, 5-6. Bologna: Ed. Il Mulino, 2016.

PALERMO, F. Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti. *In*: **Le Istituzioni del Federalismo**: rivista di studi giuridici e politici, 18. Bologna: Maggiole Editore, 2018.

PERNTHALER, P. **Lo Stato federale differenziato**. Bologna, 1998.

PUTNAM, R.D. **Bowling Alone**: the Collapse and Revival of American Community. New York: The Brookings Institutions Press, 2000.

ROBERTSON, R. **Globalization**: social theory and global culture. London: SAGE Publications, 1992.

ROLLA G., Alcune considerazioni in merito al fondamento costituzionale del regionalismo speciale. L'apporto del diritto comparato. *In:* **Le Regioni**, 2. Bologna: Ed. Il Mulino, 2015.

RUSSEL, P.H. La mature déterminante de la notion de confiance dans la politique multinationale du Canada. *In:* KARMIS, D.; ROCHER, F. (dir.). **La dynamique Confiance/méfiance dans les démocraties multinationales**. Le Canada sous l'angle comparative. Laval: Presses de l'Université Laval, 2012.

VERTOVEC, S. Super-diversity and its implications. *In:* **Ethnic and Racial Studies**, Vol. 30, n. 6. Londom: Routledge,2007.