

## Percorsi di asimmetria e relazioni di fiducia nei processi di integrazione politica. La prospettiva belga

*Anna Mastromarino*

*I caratteri del costituzionalismo democratico contemporaneo impongono un ripensamento dell'asimmetria da concepire non più come stato di deroga dell'ordinamento bensì come modello di organizzazione del pluralismo. Per approfondire il tema il presente articolo parte dall'analisi delle dinamiche fiducia/sfiducia che nei corpi sociali composti contribuiscono a determinare le condizioni sociali per accrescere, a prescindere dalle differenze, il legame tra individui, gruppi e istituzioni a partire da un reciproco affidamento fondato sul riconoscimento. Le considerazioni svolte sono rafforzate dal caso belga per quel che riguarda l'organizzazione del sistema giudiziario belga.*

### 1. Introduzione

Negli ultimi anni, si parla con rinnovato interesse di asimmetria; a volte se ne parla con apprensione, a volte con sospetto; in diverse occasioni con convinzione. In generale è innegabile che l'attenzione delle scienze giuridiche per quel che concerne le formule e le ragioni dell'asimmetria sia andata crescendo<sup>1</sup>: il che non dovrebbe sorprendere se si condivide la convinzione che il diritto debba conservare un tratto necessariamente descrittivo, oltre che prescrittivo, per poter davvero aderire alle esigenze del corpo sociale.

Se la simmetria nel vocabolario italiano rimanda alla condizione di armonia e corrispondenza in cui si trovano due o più elementi, ne discen-

---

(1) In particolare a partire dalla pubblicazione delle riflessioni di Charles Tarrton e Robert Agranoff i cui scritti rappresentano a oggi una tappa imprescindibile nello studio dell'asimmetria. In particolare è d'obbligo il riferimento a C.D. TARRTON, *Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation*, in *Journal of Politics*, vol. 27, 1965, p. 861 ss.; R. AGRANOFF (a cura di), *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 1999.

de 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 agli *standard*, richiamando immediatamente uno stato di deroga<sup>2</sup>.

Vi è certo più di una ragione alla base di questa impostazione, ma 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 poetico 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 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

---

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

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 troveremo nelle condizioni di poter accantonare l'idea dell'omogeneità come *standard* 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<sup>3</sup>.

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...<sup>4</sup>, 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 *standard* rappresentino un passaggio obbliga-

---

(3) 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, MIT Press, 2011, spec. p. 36 ss. e p. 151 ss.

(4) 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, Presses de l'Université Laval, 2012; prima, nella letteratura statunitense, F. FUKUYAMA, *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York, Free Press, 1995; R.D. PUTNAM, *Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon and Schuster, 2000.

to 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 crescente 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<sup>5</sup>. Effettivamente, non va trascurato il fatto che essendo divenuto il decentramento uno dei fattori caratterizzanti il costituzionalismo contemporaneo<sup>6</sup>, 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<sup>7</sup>.

---

(5) Cfr. G. DELLEDONNE, *L'omogeneità costituzionale negli ordinamenti composti*, Napoli, Editore Scientifico, 2017.

(6) 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, Sage, 1992, non ha esitato a definire di "globalizzazione") e, infine, l'incentivazione della democrazia locale come risposta alle inefficienze del governo centrale.

(7) 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, Giuffrè, 2009, p. 89 ss., e spec.

In quest'ottica si tratterebbe non tanto di valutare la compatibilità dell'asimmetria in sé rispetto a ogni singolo ordinamento quanto di verificare, anche tenuto conto dei caratteri geografici, sociali, economici del sistema, "quanta" asimmetria 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 ambito in cui il diritto si intreccia con concetti, come quello di fiducia, estranei, ma forse solo apparentemente, all'ambito giuridico.

## 2. Ragionando di asimmetria...

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 pongo-

---

p. 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 (a cura di), *Asymmetries in Constitutional Law. Recent Developments in federal and Regional Systems*, Bolzano, Eurac Research, 2009, p. 21 ss.

no 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 associato 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<sup>8</sup>. 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 me-

---

(8) Come ricorda M. LUCIANI, *Forma di Stato e forma di governo. Quale rapporto tra federalismo e democrazia?*, in E. VITALE (a cura di), *Quale federalismo?*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 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, p. 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"».

ra questione quantitativa. La resistenza di un sistema rispetto a formule asimmetriche non necessariamente è parametrata 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 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*<sup>9</sup>.

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 elemen-

---

(9) Per un'attenta analisi dei "modi" dell'asimmetria si rimanda in questo stesso fascicolo a F. PALERMO, *Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti*.

to 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. ... e di relazioni di fiducia

In contesti caratterizzati da una forte consapevolezza identitaria territorialmente radicata si ragiona da tempo sulle connessioni tra multi/interculturalismo<sup>10</sup> e la dinamica 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: 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.

---

(10) 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.

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<sup>11</sup>.

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 rappresentanti del suo gruppo di appartenenza, al processo decisionale e al moltiplicarsi di atti pubblici di inclusione delle minoranze<sup>12</sup>.

È evidente che la fiducia di cui si va parlando può essere intesa in diverse accezioni: come stato di fede o di credenza oppure come condizione di attesa o di speranza.

In ogni caso, e ai fini che qui interessano, vale la pena sottolineare che avere fiducia in qualcosa o in qualcuno, in un individuo o in un gruppo di individui, significherà, comunque, potersi affidare basandosi su di una aspettativa di tipo comportamentale il cui avverarsi si considera probabile. È chiara la natura, per così dire, relazionale del concetto: la fiducia appare, infatti, 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

---

(11) Si veda M. CAMINAL BADIA, *El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional*, Barcelona, Paidós, 2002.

(12) 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, Il Mulino, 1998, p. 35.

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. La fiducia come condizione da perseguire, dunque, 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 convinzione (più o meno oggettivamente fondata) che le mie previsioni circa il suo comportamento futuro nei miei 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<sup>13</sup>; si lavora sugli aspetti simbolici elaborando linguaggi includenti meno legati al mito dello Stato-nazione su cui si ancora tradizionalmente l'idea di comunità nel diritto pubblico<sup>14</sup>.

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, 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»<sup>15</sup>: 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: un legame fondato sul rispetto reciproco e concretato anche nella definizione di regole comuni, oltre le diversità, essendo quelle stesse regole frutto di un processo di formazione condiviso<sup>16</sup>. Non si aspira alla omologazio-

---

(13) 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 (a cura di), *La dynamique confiance/méfiance*, cit., rispettivamente p. 57 e p. 26.

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

(15) 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, Cedam, 1985, p. 495.

(16) 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, Giappichelli, 2001.

ne degli interessi da perseguire, quanto piuttosto alla definizione di un sistema di interessi che anche quando non appaiono convergenti possono dirsi tra loro integrati<sup>17</sup>.

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 che pur mantenendo la loro propensione a durare, devono enfatizzare al contempo anche la loro funzione adeguatrice rispetto alle esigenze del corpo sociale<sup>18</sup>; 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.

### 5. *Il caso del Belgio*

Quello giudiziario è senza dubbio uno degli ambiti in cui la resistenza all'introduzione di assetti asimmetrici è più forte. Il dogma dell'unità della giurisdizione ha spesso permeato di sé la riflessione circa la possibilità di immaginare formule differenziate nella struttura del sistema giudiziario, determinando in molti casi, va riconosciuto, una certa confusione tra la garanzia di diritti fondamentali quali quelli relativi alla difesa, al giusto processo, alla certezza del diritto, da assicurare in egual

---

(17) Si veda P.H. RUSSELL, *La nature déterminante de la notion de confiance dans la politique multinationale du Canada*, in D. KARMIS, F. ROCHER (a cura di), *La dynamique confiance/méfiance*, cit., p. 136.

(18) A.-G. GAGNON, *Letà delle incertezze. Saggio sul federalismo e la diversità nazionale*, Padova, Cedam, 2013, p. 137 ss. parla di "pattismo" sottolineando il legame del concetto di patto tanto con l'idea di fiducia che con quella di lealtà, alla base di quella che siamo soliti definire "cultura federale".

misura a tutti e su tutto il territorio, e aspetti meramente organizzativi. Anche in questo caso la volontà di uniformità sembra avere avuto la meglio su ipotesi di differenziazione più attente alle sensibilità locali in tema di giustizia<sup>19</sup>.

E ciò va rilevato con attenzione, in particolare in questa sede dove si va riflettendo sui possibili virtuosi legami tra asimmetria e fiducia.

Quello giudiziario, in particolare nei sistemi in cui la selezione dei giudizi è affidata a concorsi pubblici e, dunque, si fonda su un circuito di legittimazione estraneo alla rappresentanza, costituisce senza dubbio uno di quegli ambiti in cui l'affidamento contribuisce all'efficienza del sistema: fidarsi delle procedure, ma anche di colui che è chiamato a pronunciarsi, credere nella sua rettitudine, imparzialità, preparazione, capacità di ricostruire i fatti al di là di ogni pregiudizio, significa riconoscere l'autorevolezza del sistema e pertanto accettarne le regole. Diversamente, in molti casi, al di là degli istituti previsti, l'accesso alla giustizia da parte di alcuni gruppi sociali diviene un mero caso di scuola, privo di incidenza pratica, stante l'endemica sfiducia nutrita verso un apparato che è spesso avvertito come estraneo rispetto alle istanze di giustizia delle minoranze.

Per comprendere meglio il rapporto che lega asimmetria e fiducia mi pare utile, pertanto, focalizzare la riflessione proprio rispetto all'ambito giudiziario, soffermandomi sull'esperienza di un Paese, il Belgio, che dell'asimmetria ha fatto il proprio *habitus* costituzionale al fine di rispondere all'esigenza di preservare l'esistenza di due comunità linguistiche, quella fiamminga e quella francofona, e di mantenere la cosiddetta *paix communautaire*.

In un Paese completamente diviso su base linguistica, in cui non vi è uno spazio pubblico che possa dirsi immune rispetto all'influenza del fattore linguistico, dove non c'è spazio pubblico rispetto al quale lo stesso cittadino possa dichiararsi laico dal punto di vista linguistico<sup>20</sup>,

---

(19) Illustra efficacemente le difficoltà del rapporto tra diritto e cultura nella risoluzione dei conflitti O.G. CHASE, *Gestire i conflitti. Diritto cultura, rituali*, 2005, trad. it., Roma-Bari, Laterza, 2009.

(20) Sull'organizzazione costituzionale dell'ordinamento belga sia consentito il rinvio ad A. MASTROMARINO, *Belgio*, Bologna, Il Mulino, 2012.

anche l'organizzazione della giustizia non sfugge alla logica della separazione, sia per quel che concerne la costituzione degli organi sia per quel che riguarda l'accesso da parte dei cittadini.

Non vi è ora lo spazio per descrivere qui nel dettaglio il sistema giudiziario belga<sup>21</sup>. Vale la pena però ripercorrere per sommi capi alcuni aspetti che possono meglio metterne in luce il carattere asimmetrico e sottolineare la predisposizione dell'ordinamento belga all'accomodamento delle diversità attraverso formule di differenziazione su base territoriale.

Va dunque ricordato, per esempio, che l'assegnazione del magistrato all'uno o all'altro ufficio è predeterminata in prima battuta dal suo percorso di studi: è l'essersi laureato in una università di lingua fiamminga o francofona che definisce la possibilità di coprire o meno un ruolo vacante, linguisticamente connotato a seconda della sua ubicazione geografica (tenuto conto che solo la regione di Bruxelles-Capitale riconosce spazi di bilinguismo).

Conseguentemente, anche i criteri di competenza per territorio e per materia al fine di incardinare una causa sono determinati sulla base dei principi di separatismo assunti e mai sostanzialmente abbandonati a partire dalla legge del 1935 sull'uso della lingua nell'amministrazione giudiziaria. Ne discende che l'intero procedimento si svolgerà nella lingua ufficiale della Regione in cui è ubicato l'organo giudicante, fatti salvi i diritti fondamentali concernenti la difesa e l'accoglimento di eventuali motivate istanze di trasferimento sollevate da una o da entrambe le parti.

D'altra parte, anche quando l'organo giudiziario non prevede alcuna articolazione, avendo competenza su tutto il territorio, come nel caso della Corte di Cassazione, del Consiglio di Stato o della Corte costituzionale, il dato linguistico rileva comunque in termini di organizzazione dei lavori e di composizione del collegio dal momento che è garantita

---

(21) Per un approfondimento in merito all'organizzazione del sistema giudiziario e alle sue implicazioni per quel che concerne le dinamiche del federalismo disaggregativo belga si rinvia ad A. MASTROMARINO, *Separazione linguistica o comunitarismo giurisdizionale? Ragionando di Reflective Judiciary in Belgio*, in C.A. D'ALESSANDRA, C. MARCHESI (a cura di), *Iusdicere in a globalized world. A comparative overview*, vol. 1, Roma, RomaTre-Press, 2018, p. 459 ss.

la parità linguistica dei membri o la creazione di sezioni omogenee dal punto di vista linguistico.

Le differenze si colgono anche per quel che riguarda l'aspetto organizzativo, essendo stata accettata dall'ordinamento l'esistenza di tribunali territoriali specializzati anche quando non previsti né a livello federale, né dalle altre entità federate.

Orbene, al di là della sua evoluzione nel tempo, quel che importa sin da ora sottolineare è la persistenza di assetti asimmetrici nel sistema belga, rimasto fedele nel tempo alla legislazione introdotta nel 1935, ossia in un'epoca, vale la pena sottolinearlo, precedente all'avvio di qualsivoglia processo di decentramento in Belgio: ciò a riprova della forza plasmante che può essere esercitata dalla consapevolezza identitaria rispetto alla costruzione di assetti istituzionali adeguati alle esigenze del corpo sociale.

Esistono in Belgio due comunità che parlano due lingue diverse: è a partire da questa differenziazione che è stato costruito il federalismo belga; su questa differenziazione si fondano le istituzioni belghe; ed è al mantenimento di un instabile equilibrio fra differenziazione e unità dello Stato che punta il peculiare sistema federale belga.

Questo è l'orizzonte di senso a partire dal quale ciascun belga costruisce la propria identità di cittadino sin dalla nascita. E dunque: in un contesto di diritto pubblico dicotomico, in cui tutto è definito linguisticamente, come potrebbe non esserlo il sistema giudiziario? Come potrebbe non esserlo, tenuto conto che proprio nel "non essere così" si manifesterebbe un tratto di originalità sconosciuto all'ordinamento, in grado di generare diffidenza nei cittadini e mettere in pericolo quell'equilibrio che è la base del vivere insieme belga?

Ne consegue che per quel che concerne il sistema giudiziario e la sua organizzazione linguisticamente definita secondo la rigida applicazione del principio territoriale, salvo, evidentemente, nelle zone bilingue, la domanda non pare essere tanto "perché è così", quanto piuttosto "come potrebbe essere altrimenti". Il sistema giudiziario in Belgio non può essere diviso perché tutto il sistema istituzionale lo è; perché tutto il sistema attraverso la demarcazione di spazi di autonomia esclusiva tende all'asimmetria che garantisce la convivenza e la pace fra due comunità altrimenti contrapposte.

L'asimmetria del sistema giudiziario è espressione della connessione tra pluralismo istituzionale e pluralismo sociale, della *Belgique juridique* rispetto alla *Belgique sociologique*: il carattere fattuale e pregiudiziale dell'asimmetria belga che prima di essere *ex lege* costituisce un elemento *de facto* emerge chiaramente in ogni spetto istituzionale dell'ordinamento che per preservare la sua integrità sociale e territoriale, per costruire un sistema efficiente, per gestire il conflitto latente nella società ha dovuto ristrutturarsi in senso asimmetrico. Solo così è divenuto accettabile e credibile e, dunque, affidabile agli occhi delle comunità che lo costituiscono<sup>22</sup>, riconoscendo loro uno spazio politico attraverso la partecipazione al procedimento di revisione costituzionale e l'autonomia.

È la ricerca dell'equilibrio (un equilibrio instabile, evidentemente...) la chiave di lettura dell'ordinamento belga, direttamente connessa al costante ricorso al compromesso come dinamica privilegiata al fine di evitare la prevalenza di una forza politica sull'altra o degli interessi di una comunità sull'altra.

Pur preservando il principio dell'unità della giurisdizione e senza scivolare lungo i pericolosi pendii della dottrina del *reflective judiciary*, dove la composizione multiculturale degli organi giudiziari risponde a dinamiche di "rappresentazione" (proprie del circuito legislativo più che di quello giudiziario) piuttosto che a processi di "affidamento"<sup>23</sup>, anche il

---

(22) Il punto può ben essere rappresentato dal tenore della sentenza n. 11749 del 1966 (meglio conosciuta come caso *Moulin et de Coninck*): il Consiglio di Stato belga, valorizzando nel suo *reasoning* l'esistenza di elementi sociali che pare non voler tralasciare, nel formulare la sua decisione sembra lasciarsi guidare non solo dalle disposizioni in vigore, ma anche da considerazioni per così dire para-legali, parlando di una *partie flamande du pays* presupponendo evidentemente e di contro l'esistenza di una parte francofona, e dando per scontata una divisione del Belgio in zone linguistiche che nei fatti non era ancora stata sancita in senso stretto.

(23) La locuzione *Reflective Judiciary*, che timidamente va facendosi strada nella letteratura giuridica, rimanda alla tendenza, tutt'altro che nuova, di cercare di consolidare la legittimazione degli operatori del sistema giudiziario anche attraverso la selezione di membri capaci di essere rappresentazione del corpo sociale. Si pensi alle regole non scritte che determinano la composizione della Corte suprema degli Stati Uniti; alle prassi che animano l'applicazione delle norme sulla presenza della componente quebecchese nella Corte suprema canadese; alle disposizioni costituzionali o legislative di quei Paesi che, soprattutto negli ultimi anni, hanno codificato la selezione dei giudici, costituzionali in primo luogo, ma a volte anche ordinari, di modo che sia tenuta in conto, anche in seno alla giustizia, la rappresentazione della diversità (di genere, linguistica, etnica, religiosa...) propria del corpo sociale. Il punto risulta assai delicato se si presta

sistema giudiziario belga ha saputo rispondere, come ogni altro potere pubblico, alla logica dell'equilibrio tra le diverse parti del corpo sociale, aspirando a divenire un apparato di cui fidarsi, perché pur essendo pro-

---

attenzione al fatto che proprio con riferimento all'atto della rappresentanza si è soliti tracciare la differenza fra la funzione del legiferare e quella del giudicare.

Le ragioni di questa aspirazione possono essere molte, e di fatto il tema da un punto di vista teorico risulta essere, nell'insieme, ancora poco studiato per poter trarre delle conclusioni definitive.

Quel che è certo è che la questione relativa alla legittimazione del potere giudiziario tende a farsi assai spinosa e ad assumere caratteri particolari in corrispondenza di ordinamenti contrassegnati da corpi sociali frammentati dal punto di vista etnico-nazionale. In questo caso le tensioni fra i diversi *cleavages* tendono a monopolizzare la vita istituzionale, soprattutto laddove le minoranze lamentano un deficit di visibilità e tutela. A ciò si reagisce, spesso, ricorrendo a una parcellizzazione del potere, al fine di riflettere e dare risposta alle divisioni della società. Questo fenomeno finisce con l'avere particolari ricadute in ambito giudiziario per quel che concerne la legittimazione del corpo giudicante. Metodi di legittimazione diversi rispetto a quelli propri del circuito della rappresentanza (la stessa autorevolezza, per esempio, o l'alta competenza), infatti, possono perdere di valore se impiegati in un clima di diffidenza e di sfiducia nei confronti di chi, operando in nome dello Stato, si ritiene agisca per conto di una parte sola, quella della maggioranza, senza essere in grado di immedesimarsi e comprendere la cultura giuridica in cui la minoranza si muove. Siamo ben oltre le questioni che la protezione dei diritti alla difesa può sollevare in presenza di una minoranza linguistica. Siamo di fronte a una prospettiva che chiama in causa lo stesso *reasoning* del corpo giudicante, che segna un confine culturale fra il "noi" e il "loro", che finisce con l'investire l'unità della giurisdizione, sollevando il tema del possibile condizionamento dell'affiliazione di colui che decide rispetto alla sua autonomia, ma non nel senso di garantire l'imparzialità della pronuncia rispetto al *background* socio-culturale del giudice. Al contrario, al fine di assicurare le parti che la decisione è stata maturata in un determinato orizzonte di senso (che è quello cui essi appartengono e che l'organo giudicante conosce poiché ne è parte), al fine di garantirne la sua equità.

Il rischio di una perdita in termini di autonomia da parte dell'organo giudicante, di uno smembramento del mito dell'unità della giurisdizione, pare essere assunto di buon grado da alcuni ordinamenti al fine di assicurare la concreta applicazione di un altro principio: quello del giudice naturale "per affiliazione", capace di comprendere meglio la posizione di chi è parte in giudizio perché è "uno di noi". E non si tratta di aspettarsi un trattamento di preferenza, che nell'appartenenza al medesimo gruppo troverebbe la sua ragione d'essere: si tratta, piuttosto, di coltivare la certezza, da cui promanano legittimazione e fiducia, che colui che è chiamato a giudicare ha gli strumenti culturali per comprendere fino in fondo le ragioni delle parti o dell'imputato e, di conseguenza, per giudicare equamente. Il passaggio è sottile ma sottintende uno slittamento da un livello meramente procedurale (predeterminazione per legge del giudice) a un piano in cui, ad arricchire la riflessione, intervengono fattori di sociologia, quando non di psicologia giuridica. Per un approfondimento si rimanda a un primo tentativo di analisi della dottrina italiana: M. CAIELLI, M. COMBA, D. FRANCAVILLA, A. MASTROMARINO (a cura di), *Jurisdiction and Pluralism: the Temptations of a Reflective Judiciary*, in *Federalismi.it*, n. speciale 5, 2018.

La Corte costituzionale belga, con la sentenza n. 195 del 2009 ha detto no a una deriva di *communautarisme jurisdictionnel* che possa trasformare la logica del separatismo linguistico in una pretesa a essere giudicati da un membro della medesima comunità.

iezione del potere centrale è al contempo identificabile come espressione dell'autogoverno locale.

È su questa stretta connessione tra asimmetria e fiducia che si gioca oggi la stabilità del regno belga: un sottile equilibrio tra la differenziazione che sembra dividere e l'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 le liberal-democrazie contemporanee devono riflettere davanti alle sfide che la super-diversità con la quale si confrontano a livello sociale pone a valori quali il pluralismo e la tutela delle minoranze, capisaldi su cui si fonda il costituzionalismo democratico.