

completa monografia dedicata a Popper. È una sorta di prologo all'imminente uscita dell'edizione italiana della *Open Society*, il cui primo volume vede la luce nel 1973 e il secondo nel 1974.

⁵ Monti Bragadin S., *Azione umana e interazione sociale in Mises*, cit., p.15.

⁶ Monti Bragadin S., *Introduzione a EAST EUROPE. Dal crollo del Muro alle nuove sfide*, in «Cahiers di Scienze Sociali», numero tematico in onore di Renato Mieli, Dario Staffa, Pina D'Amato, gen. 2014, I, 1, p. VII.

⁷ «Annali della Facoltà di Scienze Politiche», 1973, I, 1, Giuffrè, Milano.

⁸ *Op.cit.*, vedi nota 6

⁹ «Cahiers di Scienze Sociali», dic. 2021, VIII, 16, pp. 90-11.

¹⁰ D'Amato L., *L'economica del potere*, Editrice Esedra, Roma, 1971.

¹¹ Asturaro A., *Sociologia politica*, Libreria Moderna, Genova, 1911.

¹² Pareto V., *Trattato di sociologia generale*, voll. 2, con introduzione di Norberto Bobbio, Edizioni di Comunità, Milano.

¹³ D'Amato L., *op. cit.* D'Amato riporta una affermazione di Max Planck, l'autore della teoria quantistica: «Anche la fisica, come molto prima di lei le scienze sociali, ha imparato ad apprezzare l'importanza di un metodo complementare diverso da quello che studia i fenomeni in modo puramente causale ... è il metodo statistico, strettamente legato ai recenti successi della fisica teorica» (p. 12). Il testo di Planck è *La conoscenza del mondo fisico*, Boringhieri, Torino, 1954.

¹⁴ Wendt A., *Quantum Mind and Social Science*, in «International Theory», 2022, 14, 1.

¹⁵ Monti Bragadin S., *Conoscenza, funzione, struttura nella sociologia parietiana*, in «Controcorrente», numero tematico su *Attualità di Pareto*, gen.-marzo 1973, V, 1, pp. 3-7.

¹⁶ Monti Bragadin S. (a c. di), *Omaggio a Vilfredo Pareto. Numero monografico in memoria di Giorgio Sola*, in «SPS. Storia Politica Società. Quaderni di scienze umane», giu.-dic. 2009, IX, 15.

¹⁷ Monti Bragadin S., *Democrazia: partiti e leader*, cit., p. 292.

¹⁸ Dion L., *Société et politique: la vie des groupes. Dynamique de la société libérale*, Les Presses de L'Université Laval, Quebec, 1972.

¹⁹ Rousseau J. J., *Discorso sull'economia politica*, Laterza, Bari, 1971, p. 39, voce del V volume dell'*Enciclopedia* (1755).

²⁰ La Palombara J., *Interest Groups in Italian Politics*, Princeton University Press, Princeton, 1964; *Clientela e parentela. Studio sui gruppi di interesse in Italia*, Comunità, Milano, 1967.

²¹ Fisichella D. (a c. di), *Partiti e gruppi di pressione*, Il Mulino, Bologna, 1972.

²² Mignone A., Monti Bragadin S. (a c. di), *Gruppi di interesse e gruppi di pressione*, Ceses, Milano, 1974.

²³ Nella letteratura del settore si rileva un ritorno di interesse a questi aspetti. Per tutti si veda A. Bitonti, *Lobbying, lobby, lobbisti, gruppi di interesse e di pressione: definizioni e problemi concettuali*, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», 2022, 3, pp. 463-78. Mi permetto di ricordare un mio contributo del

1973: *I gruppi di pressione. Note di terminologia*, «Annali della Facoltà di Scienze Politiche», Giuffrè, Milano, 1973, I, 1, pp. 389-421.

²⁴ Monti Bragadin S., *Note su gruppi di interesse e pressione*, in op. cit., pp. 5-21.

²⁵ Lizzi R. (a c. di), *I gruppi di interesse in Italia tra continuità e cambiamento*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche» (numero tematico), 2011, 2, pp. 179-397; Lizzi R., Pritoni A., *The Size and Shape of the Italian Interest System between the 1980s and the Present Day*, in «Italian Political Science Review», 2017, 47, 3, pp. 291-312; Pritoni A., *Politica e interessi*, il Mulino, Bologna, 2021.

Paolo Segatti

Democrazia, Nazione e... Stato. Alcune considerazioni a partire dalle vicende delle minoranze nazionali in Europa tra le due guerre

Che relazione c'è tra democrazia e nazione? Che relazione c'è tra un regime politico in cui i vincitori di una competizione elettorale hanno l'autorità di decidere per tutti e l'appartenenza ad una nazione, vincitori e vinti?

Penso che per molti la risposta sia ovvia.¹ La nazione è una risorsa per la democrazia. Tale convinzione si basa su una vasta letteratura che ha identificato alcune caratteristiche del fenomeno nazionale potenzialmente rilevanti per il funzionamento della democrazia. Ricordo per sommi capi alcune. Anzitutto ci si aspetta che chi è parte di una nazione condivide una lingua. Parlare una stessa lingua significa esposizione a comuni flussi comunicativi e quindi partecipazione ad una stessa opinione pubblica (Deutsch, 1966; Anderson, 1983). Difficile pensare che una democrazia possa funzionare bene se non è immersa in una opinione pubblica focalizzata su temi comuni. L'Unione Europea ne è una prova. Ci si aspetta poi che chi fa parte di una nazione esprima solidarietà verso persone di cui nulla sa tranne il fatto che sono suoi connazionali. Max Weber pensava fosse la prima caratteristica di una nazione, e dopo di lui una schiera infinita di studiosi. Oggi in epoca di immigrazione di massa si parla di *welfare chauvinism*, e lo si equipara anche nel nome a xenofobia. Ma l'aspettativa che "solo" i connazionali meritino di essere coperti da una rete di protezione riflette anche l'idea che c'è una differenza tra gli ospiti del condominio e i condomini, se la nazione può essere immaginata come un grande condominio. Esser parte di una nazione significa inoltre condividere

memorie collettive con le quali ci si identifica e che grazie ad esse si può pensare di avere un futuro al di là della nostra esistenza individuale. In questo senso una nazione non è mai inventata, anche se le memorie con le quali ci si identifica possono non essere sempre le stesse. Infine una nazione non diventa visibile solo quando la sua presenza viene evocata nei giorni comandati di festa nazionale. È in realtà sempre presente in quanto dato esperienziale della quotidianità, delle abitudini e rituali che scandiscono la nostra vita collettiva (Billig, 1996).

Chi ritiene ovvio che ci sia un nesso sempre positivo tra democrazia e nazione assume dunque che lingua, solidarietà, identità e quotidianità siano funzionalmente decisivi per una democrazia perché assicurano quel tanto di omogeneità culturale di cui la democrazia ha bisogno per rafforzare la legittimità procedurale di decisioni prese a maggioranza.

Tuttavia queste osservazioni non vanno trasformate in un argomento funzionalistico. Non suggeriscono che la nazione sia condizione necessaria di una democrazia. Si limitano a suggerire che aiutano. Infatti vi sono democrazie, come l'India che sino ad ora funzionano in assenza di un comune zoccolo linguistico e religioso, ma vi sono anche democrazie, come il Portogallo, che hanno attraversato nel secolo scorso un lunghissimo periodo di governo autoritario nonostante la sua grande omogeneità culturale.

All'origine della convinzione che ci sia un nesso tra democrazia e nazione non ci sono solo argomenti sociologici. C'è anche un fatto storicamente rilevante. L'idea comune a molti che tanto la nazione, come la intendiamo oggi, quanto la democrazia siano due aspetti della modernità. Da un lato l'appello alla nazione in senso moderno è comprensibile solo in una società nella quale diseguaglianze permanenti tra le persone sono illegittime o diventano tali.² Solo in un contesto di questo genere ha senso l'invito a riconoscere in un connazionale qualcuno che ti è eguale perché condivide con te alcuni tratti culturali pur essendo diverso da te sotto molti altri aspetti. Dall'altro lato l'appello alla democrazia evoca un popolo che appartiene ad uno Stato e rifiuta la condizione di suddito, rivendicando per sé il diritto di decidere collettivamente del proprio destino, di autodeterminarsi cioè. Ma il diritto di autodeterminarsi come popolo non implica necessariamente il diritto di autodeterminarsi come nazione. Perché i due diritti vengano intesi come uno solo c'è bisogno che l'appartenenza ad un popolo di uno Stato venga risemantizzata come appartenenza ad una nazione definita culturalmente.³ Nei Paesi dove l'appartenenza ad uno Stato include molte e diverse appartenenze nazionali, effettive o da costruire, rivendicare il diritto di autodeterminarsi significa rivendicare il diritto ad uno Stato esclusivo del proprio popolo nazionale.

È la tesi di Tomáš G. Masaryk, il primo Presidente della repubblica cecoslovacca. In un saggio del 1918 dal titolo *The Problem of Small Nations and States*, scriveva che «gli imperi multinazionali sono un'istituzione del passato, di un'epoca in cui la forza materiale era tenuta in grande considerazione e il principio di nazionalità non era ancora stato riconosciuto». ⁴ Aggiungeva poi che il principio di nazionalità non era stato riconosciuto in passato perché «la democrazia non era stata riconosciuta» ⁵ (citato in Pieter M. Judson, *Making Minorities and Majorities: National Indifference and National Self-determination in Habsburg Central Europe in Sovereignty*).

Per Masaryk la democrazia è dunque nazione realizzata in uno Stato suo proprio. Altre forme statali appartengono ad un passato pre-democratico perché anti-nazionale. La tesi di Masaryk appartiene al momento wilsoniano in cui fu scritta, nel quale fu possibile parlare di autodeterminazione nazionale senza interrogarsi molto su cosa avrebbero comportato questi appelli. Secondo Weitz (2008), la tesi di Masaryk e di altri va compresa anche alla luce di un cambiamento nel modo di pensare il sistema internazionale di Stati, in atto dal XIX secolo ma definitivamente compiuto con la Prima guerra mondiale. Il principio di legittimità di uno Stato, il riconoscimento da parte di altri Stati, si basa ora solo sul principio dell'omogeneità nazionale della popolazione. Se Stato moderno è territorio ora si può parlare anche di una risemantizzazione del territorio statale, e i confini divengono ora "naturali". La tesi è che la democrazia è possibile solo in questo contesto. Torneremo tra breve su questi punti. Per il momento a me pare si possa dire che l'aspettativa che la democrazia sia possibile solo in presenza di omogeneità nazionale sia una bussola che ha guidato le decisioni di coloro che hanno il potere di mettere le mani nella storia, per tutto il secolo e mezzo che ci separa da allora, nonostante in diverse circostanze tali decisioni abbiano creato nuovi e più grandi problemi.

Se dubbi sono sorti che il principio di omogeneità nazionale è una premessa della democrazia, questi hanno riguardato i modi di intendere la nazione. Alcune ideologie nazionali sono ritenute meno adatte di altre alla democrazia, meno aperte verso il problema di come accomodare la diversità culturale e nazionale all'interno di uno Stato democratico.

Non è possibile qui riassumere la vastissima letteratura sulle idee di nazione. Basta forse richiamare alcune di queste per mostrare per quali ragioni alcune sembrano più congrue alla democrazia di altre. Sul banco degli imputati è regolarmente finita la visione etno-culturale della nazione. Secondo questa visione la nazione sarebbe una entità organica, oggettivamente definita da confini invalicabili. L'anti-pluralismo, l'anti-individualismo, l'assenza di

elementi volontaristici sono elementi che in particolare potrebbero mettere sotto stress un regime che decide attraverso forme di conflitto regolato. All'opposto i caratteri distintivi dell'immagine civica della nazione (il suo volontarismo, il riconoscimento del pluralismo) faciliterebbero la democrazia a gestire anche perduranti differenze identitarie su basi culturali (il condizionale è d'obbligo).

Più di recente alcune idee di nazione sembrano distinguersi non solo per la loro enfasi sui caratteri oggettivi ovvero soggettivi attribuiti alla nazione. Si distinguono anche a partire dal rifiuto o meno del rapporto tra liberalismo e principio di nazionalità. Secondo alcuni pensatori (Deneen, 2018; Hazony, 2018), la versione oggi prevalente di liberalismo, in quanto caratterizzata da valori individualisti, universalisti e cosmopoliti, collide con l'idea stessa di nazione. Il liberalismo nega le fondamenta di una nazione come comunità morale, risultato di tradizioni religiose, abitudini, norme, forme di socialità e sino scansioni del tempo, tutti tratti unici nella loro singolarità. Secondo questa visione la nazione è alla base della democrazia a condizione che espunga da sé il liberalismo. Se mai ciò avvenisse è possibile immaginare democrazie nazionali in quanto illiberali e democrazie illiberali in quanto nazionali. Alternative a questa visione, come è ben noto, sono le posizioni di molti altri pensatori per i quali il liberalismo è compatibile con la nazione (Walzer, 1994; Miller, 1995 per citare solo alcuni).

In estrema sintesi si potrebbe dire che tutte le idee di nazione, pur nella loro diversità di contenuti attribuiti alla nazione, si limitano a differire a seconda del livello di omogeneità culturale che attribuiscono alla nazione. L'intuizione, secondo la quale più alto è il livello di omogeneità attribuita alla nazione maggiori sono i rischi che gli appelli alla nazione collidano con la legittimità di un regime di democrazia liberale, mi pare condivisa da molti ad eccezione di coloro che auspicano una democrazia nazionale perché antiliberal. Il grado di liberalismo è dunque il fattore critico che distingue le ideologie nazionali.

È utile però chiedersi a questo punto in che senso le ideologie nazionali, elaborazioni intellettuali cioè, siano in grado di far deragliare il rapporto tra principio di nazionalità e democrazia.

È ragionevole pensare che le immagini della propria nazione di una persona possano essere correlate con altri atteggiamenti e comportamenti individuali, per esempio sulla questione dell'accesso al *welfare* degli stranieri o anche sulla preferenza verso un regime democratico ovvero uno autocratico. A me pare però che le ideologie nazionali possano avere effetti diretti sulla legittimità della democrazia, se si traducono in norme e procedure istituzionali. Sono queste che poi decidono se lo straniero ha diritto ad accedere al *welfare*. Vediamo meglio.

Le idee di nazione vanno intese come ideologie che valorizzano uno o più dei molteplici criteri che sono stati e vengono usati per definire chi è parte della nazione. Sono dunque elaborazioni con un obiettivo prescrittivo prima che descrittivo. Strumenti di battaglia politico-culturale usati da vari soggetti per costruire, rafforzare e cambiare i confini simbolici che delimitano l'appartenenza ad un gruppo. Come suggerisce Miroslav Hroch (2015), i loro contenuti dipendono dal contesto politico, culturale e temporale attraversato dal processo di costruzione della nazione, e vanno valutati anche alla luce delle caratteristiche sociali di chi li elabora (professori di università, burocrati, maestri di scuola, preti, politici, militari ecc.).

Sono quindi costrutti cangianti nel tempo e nello spazio, e sempre in conflitto tra loro all'interno di un Paese. Tuttavia, nonostante sia quasi universale il riconoscimento della loro fluidità, puntualmente descritta da chi si occupa di storia del pensiero politico, colpisce la persistenza dell'idea che ci siano effettivamente tipi distinti di nazione caratterizzabili come etnici o civici, liberali o illiberali. Se prendiamo sul serio l'espressione tipo di nazione dovremmo aspettarci che ci siano popolazioni caratterizzabili sulla base di un *habitus* mentale condiviso.

Non mi sembra che questa sia la realtà. I risultati di svariate analisi a livello individuale sul modo in cui i cittadini di diversi Paesi europei immaginano quali siano i caratteri che definiscono il vero italiano, francese, tedesco, polacco o il membro di qualsiasi altro gruppo nazionale mostrano che i modi di intendere la nazione variano di più a seconda delle caratteristiche sociali e politiche degli individui che a seconda del Paese in cui questi vivono (Westle e Segatti, 2016). L'idea che ci sia un divario sistematico tra Paesi quanto a rappresentazioni più o meno etniche o più o meno liberali della loro nazione è un mito. Un mito non innocente per altro. Dal momento che si associa alla convinzione che nei Paesi dell'Europa orientale sarebbe predominante una idea illiberale della nazione, mentre l'Europa occidentale ne coltiverebbe virtuosamente una liberale.

Con questo non voglio dire che valorizzare criteri di appartenenza alla nazione più o meno oggettivi o più o meno ascritti sia privo di conseguenze. Le ha, ma sul piano individuale, come si diceva poco sopra. Ma le differenze tra le idee di nazione non riescono a rendere conto in quali contesti e perché gli appelli alla nazione possono effettivamente mettere in crisi la legittimità della democrazia. A mio avviso se vi riescono è perché le idee di nazione sono state tradotte per iniziativa di questo o quell'attore politico in norme giuridiche, istituzioni, procedure, formali e informali. Sono quindi diventate idee di cosa uno Stato deve essere e cosa deve fare.

Credo che la storia europea del Primo dopoguerra consenta di vedere come le idee di Stato abbiano aiutato oppure più spesso messo in difficoltà la

democrazia. Partiamo dal nuovo ordine internazionale che è uscito dalla Prima guerra. Il sistema Parigi, come lo ha definito Weitz (2008).

I trattati sottoscritti tra Potenze vincitrici e Paesi sconfitti alla fine della Prima guerra, (Versailles, Saint-Germain, Neuilly, Trianon e Sèvres) non si limitarono a definire i confini di vecchie, nuove e rinate entità statali. Crearono anche un nuovo ordine internazionale nel quale il principio di omogeneità nazionale venne posto a fondamento della legittimità statale. Lo Stato moderno è uno Stato mono-nazionale. Il problema era che i nuovi Stati erano plurinazionali quanto i vecchi imperi, solo in scala più ridotta.

Secondo il censimento del 1921 in Cecoslovacchia i cechi e i moravi raggiungevano a mala pena il 50%; con gli slovacchi le nazionalità che davano il nome allo Stato raggiungevano poco meno dei due terzi degli abitanti. Il resto si definivano tedeschi, ruteni, ungheresi ed ebrei. In Polonia chi si dichiarava polacco ammontava a poco più di due terzi, il resto era composto da tedeschi, ruteni, ebrei, ucraini e vare popolazioni che preferivano definirsi ai censimenti come “del posto”. In Romania due terzi si dichiaravano rumeni, gli altri ungheresi, ucraini, bulgari, ebrei, rom e tedeschi. Il Regno dei Serbi, Croati e Sloveni era un caleidoscopio di popoli divisi da lingua, religione, diverse tradizioni culturali e storie politiche. Anche i “vecchi” Stati europei si pluralizzarono. L’Italia con la conquista delle terre “irredente” includeva ora anche alcune centinaia di migliaia cosiddetti allogliotti, Sloveni, Croati e Tirolesi molti dei quali avevano combattuto contro l’Italia per tre lunghi anni interpretando quella guerra come una lotta di difesa nazionale. La Francia riconquistava l’Alsazia dopo quaranta anni, che però in questo periodo si era popolata anche di tedeschi non originari dell’Alsazia. Anche il Belgio incluse alla fine della Prima guerra nel 1918 una piccola minoranza tedesca in territori al confine con la Germania. In una situazione opposta venne a trovarsi la Germania e l’Ungheria. Una parte della popolazione di questi Stati venne inclusa in un altro Stato senza venire ascoltata. (Jakson Preece, 1998; Bottoni, 2011; Connelly, 2020).

Secondo alcune stime, negli anni '20 del secolo scorso alcune decine di milioni di europei si trovarono nello Stato sbagliato dal punto di vista della loro nazionalità, e senza che venisse loro chiesto a quale Stato volevano appartenere. La maggior parte di costoro si trovava nei Paesi dell’Europa orientale. Diventarono quindi minoranze nazionali.

La risposta della comunità internazionale alla loro esistenza fu l’imposizione di trattati di protezione delle minoranze garantiti dalla Lega delle Nazioni agli Stati ritenuti più esposti al rischio di implosione statale. Il prototipo fu quello imposto alla Polonia. Questo trattato non forniva per

altro una definizione di minoranza, anche se per identificare chi ne facesse parte si ricorse prevalentemente a criteri oggettivi, come la religione, la lingua o il territorio di residenza (Jakson Preece, 1998). I trattati prevedevano il rispetto di diritti collettivi, meno di quelli individuali. Il che in assenza di procedure di verifica delle preferenze dei membri delle minoranze significava affidare l'interpretazione della loro volontà alle classi dirigente delle stesse.

Sebbene il problema delle minoranze nazionali fosse decisamente maggiore negli Stati successori degli imperi, tutti gli Stati tra le due guerre hanno affrontato il problema della diversità nazionale mirando ad un unico obiettivo: ridurla. La convinzione condivisa da tutti era che l'omogeneità culturale di uno Stato fosse il tratto distintivo di uno Stato moderno, uno Stato diverso dalla variopinta composizione degli imperi. I mezzi per realizzare questo obiettivo potevano variare tra politiche assimilative e politiche differenzialiste, a seconda delle opportunità e a seconda di quale minoranza fosse in gioco. Più alto lo status della sua lingua e cultura e maggiore la distanza religiosa percepita con la maggioranza meno probabili politiche assimilative. Gli studi raccolti nel volume curato da Emmanuel Dalle Mulle, Davide Rodogno, e Mona Bieling (2023) mostrano che non c'è al riguardo una specificità dei paesi successori degli imperi. La Francia adottò all'inizio politiche differenzialiste nei confronti dei tedeschi immigrati in Alsazia dalla Germania dal 1870 in poi, per poi convertirsi verso politiche di assimilazione. È vero però che il livello di violenza e di brutalità fu generalmente maggiore negli Stati successori degli imperi. Ma non solo come il caso italiano mostra. La spiegazione ovvia è che a fare la differenza fu la presenza o meno di democrazia.

Il punto importante è comunque che le ideologie nazionali hanno fatto poca differenza, come alcuni lavori mostrano. Prendiamo il caso di leader politici certamente liberali come Masaryk e Beneš. Connelly (2020) osserva che Masaryk anche grazie alla sua lunga frequentazione con ambienti intellettuali americani in quanto docente ad Harvard aveva immaginato una idea di nazione che risuonava positivamente a molti intellettuali americani, a cominciare Wilson. Infatti, come abbiamo visto, nazione era democrazia. Ma non era democrazia nello stesso senso per tutti i cittadini del nuovo Stato. Merita citare le sue parole per intero, riprese da Connelly (2020).

«“Abbiamo creato il nostro Stato”, disse (Masaryk) all'Assemblea nazionale rivoluzionaria a Praga nel dicembre 1918. “In tal modo si determina la posizione dei diritti statali dei nostri tedeschi, che sono venuti nel Paese originariamente come emigranti e coloni”. Il “noi” eravamo slavi e i tedeschi erano ospiti, ai quali Masaryk assicurò “piena uguaglianza”».⁶

Connelly chiude la citazione osservando che per Masaryk la piena eguaglianza non era un diritto ma dono, perché il nuovo Stato era dei e per i Cecoslovacchi.⁷ I tedeschi al massimo potevano considerarsi ospiti.

Se poi consideriamo le posizioni di un altro *leader* liberale come il greco Venizelos sul tema delle minoranze ritroviamo le stesse ambizioni. Semplificare la composizione etno-religiosa dello Stato greco. Nel suo caso la politica preferita non fu l'assimilazione, ma lo scambio di popolazioni. L'aveva auspicata nel 1919 con la Bulgaria (Weitz, 2008). L'attuò con la Turchia di Kemal Atatürk uscita vincitrice dalla guerra greco-turca. Sono note le conseguenze catastrofiche dal punto di vista umanitario.⁸ Forse anche per quest'ultima ragione nel Primo dopoguerra la strada delle deportazioni di massa per incrementare l'omogeneità interna di uno stato non fu più intrapresa. A differenza di quanto accadde invece nel secondo dopoguerra.⁹

Si sarebbero potuti citare altri *leader* che a differenze di Masaryk esprimevano una visione della loro nazione meno ispirata a valori liberali. Ma avremmo trovato che anche loro condividevano quello che Masaryk pensava dei rapporti tra lo Stato cecoslovacco e i tedeschi. Il che suggerisce che sul modo di affrontare il problema delle minoranze tutti condividevano una idea di Stato secondo la quale gli appartenenti ad una minoranza andavano considerati come ospiti.

Come mostrano gli storici dell'Europa orientale, i tentativi di incrementare l'omogeneizzazione da parte di tutti gli Stati successori in sostanza fallirono. L'ostacolo delle minoranze non fu superato. Bisognerà attendere Postdam perché il problema fosse risolto con lo spostamento di milioni di persone. La non soluzione del problema delle minoranze divenne tra le due guerre quindi una delle cause del crollo della democrazia.

In tutti i Paesi la fine della Grande Guerra vide una ondata di democratizzazione. Ma dopo pochi anni la democrazia o fu destabilizzata o crollò. Secondo Connelly (2020) in Ungheria già nel 1921, in Polonia e in Lituania nel 1926, in Jugoslavia nel 1929, in Bulgaria, Estonia e Lettonia nel 1934, in Grecia nel 1935 in Romania nel 1938 (Connelly, 2020). In Italia nel 1922, in Germania e in Austria nel 1933. L'unico tra gli Stati successori che sopravvisse fino al 1938 fu la Cecoslovacchia, pur in mezzo a crescenti tensioni. Non in tutti questi Stati la questione delle minoranze fu l'unica responsabile della crisi della democrazia. In molti vi contribuì in modi diversi, ma sempre mettendo a nudo l'incapacità delle istituzioni a risolvere il problema di come accomodare in un quadro democratico una società plurale dal punto di vista nazionale. Possiamo analizzare questo nodo da tre angoli diversi.

Il primo è quello delle relazioni internazionali. Il tema delle minoranze tedesche ha complicato la stabilizzazione della democrazia di Weimar. Dal

1933 in poi quando fu usato dal nazismo all'interno di una politica di revisionismo degli assetti europei e di aggressione ad altri Stati. Nei primi anni Novanta del secolo scorso Rogers Brubaker (1996) aveva coniato il concetto di triangolo irredentistico per illustrare questa politica. I vertici del triangolo sono per questo studioso la minoranza i cui membri sono cittadini di uno Stato ma non affini nazionalmente alla maggioranza, lo Stato di cui sono cittadini e lo Stato di cui non sono cittadini ma di cui sono affini nazionalmente. Brubaker (1996) aveva in mente il triangolo tra il governo di Zagabria, i serbi della Krajina e il governo di Belgrado. Ma il concetto torna utile anche nel caso della Germania nazista. La politica revisionistica attuata dalla Germania usò in modo strumentale le minoranze tedesche come quinte colonne per destabilizzare dal di dentro gli altri Stati, *in primis* la Cecoslovacchia. Ma bisogna anche riconoscere che l'incapacità ad integrare le minoranze da parte degli Stati di cui erano cittadini un suo contributo lo diede.

Il secondo angolo visuale riguarda più direttamente le idee di Stato. Sempre nei primi anni Novanta Brubaker (1996) aveva sviluppato la nozione di "*nationalising State*" per indicare uno Stato nazionale che appare tuttavia agli occhi della sua classe dirigente come uno Stato che a) è di proprietà di una nazione considerata come titolare e b) ha il compito di rinforzare, migliorare e perfezionare il profilo nazionale delle sue istituzioni. In sostanza uno Stato che appartiene alla nazione e opera per la nazione prima di rispondere ai suoi cittadini in generale. Il concetto di Stato che nazionalizza è utile per mettere a fuoco il funzionamento degli ordinamenti amministrativi e politici partire dalle norme costituzionali che spesso esplicitano in preambolo di chi sia la proprietà dello Stato. Ivo Banac (1991) sosteneva che la questione che fece crollare la democrazia in Jugoslavia nel 1929 non era riducibile alle opposte ideologie nazionali tra serbi, croati e sloveni, ma all'impossibilità di trovare un ordinamento statale che potesse accomodare le loro diverse identità nazionali.¹⁰ Ci sarebbe stato bisogno di una maggiore *craftmanship* istituzionale. Invece l'unico modello di Stato sul mercato delle idee di Stato era quello francese.¹¹ Andò male nel 1929 e andò male negli anni '90 quando si scoprì che il comunismo alla fine non aveva creato una forma di stato in grado accomodare le spinte centrifughe. Il federalismo senza democrazia non fu la soluzione.

Infine il terzo angolo da cui analizzare la capacità o meno degli Stati di affrontare il pluralismo nazionale suggerisce un approccio storico. Come si è accennato tutti gli Stati europei dopo la Prima guerra mondiale hanno reagito alla sfida della diversità nazionale implementando politiche di omogeneizzazione culturale. Per quanto il problema delle minoranze

nazionali abbia gravato sulle democrazie di molti Paesi, è nei Paesi sorti sulle ceneri degli imperi che ha direttamente messo in crisi la democrazia. Come mai? Per Linz (1995) la spiegazione sta nella differenza tra Paesi occidentali e centro-orientali quanto al rapporto tra il processo di formazione dello Stato e della nazione. Nei Paesi occidentali – il caso paradigmatico è la Francia – la costruzione della nazione ha seguito di secoli la costruzione dello Stato. Il maestro elementare o l'ufficiale di leva che raggiungeva un remoto villaggio dei Pirenei con il compito di fare dei contadini dei francesi si incontrava con un farmacista o un notabile locale già inclini a sentirsi francesi e soprattutto disposti ad accettare come legittimo lo Stato che li governava da secoli. Nel caso invece dei Paesi dell'Europa orientale il processo di formazione della nazione è avvenuto prima di quello dello Stato e spesso in concorrenza con altri gruppi nazionali parte dello stesso impero. Una volta costituito lo Stato, le sue classi dirigenti si sono trovate di fronte alla necessità di dover scegliere tra nazionalizzare chi si trovava ad essere incluso nello Stato senza averlo voluto oppure costruire una democrazia funzionante. Decisero di prendere la prima strada e la nazionalizzazione entrò in collisione con la democrazia. D'altra parte forse non potevano fare diversamente perché mancava il *know how* su quali fossero le istituzioni più adatte per accomodare identità nazionale diverse in uno Stato democratico.

Una parola per chiudere.

Siamo partiti con la domanda se la nazione è una premessa alla democrazia. La risposta è: dipende. Dipende anzitutto dal fatto che prima di democratizzare un regime politico occorre un accordo su chi è il popolo di uno Stato. Dipende poi, nei casi in cui sono presenti entro il popolo di uno Stato popolazioni con identità nazionale diverse un accordo che anche queste sono parte dello stesso popolo di Stato. Dipende poi dalla possibilità di costruire costose istituzioni capaci di integrare le diversità nazionali, in grado di garantire assieme diritti individuali e diritti collettivi. Dipende infine dall'esistenza di sistemi politici che possano riuscire a smussare le differenze identitarie, facendo leva sul fatto che i membri delle maggioranze e delle minoranze hanno di solito anche identità multiple, come innumerevoli studi documentano. Il che consentirebbe a tutti di individuare tra le loro identità collettive quelle che possono condividere.

Credo però che siano condizioni difficili da realizzare, soprattutto le ultime due. È dunque legittimo il timore che il problema di accomodare la diversità nazionale in un quadro democratico rimarrà irrisolto anche nel XXI secolo.