

CAMBIAMENTO E STABILITÀ NELLE FEDERAZIONI DELL'ASIA MERIDIONALE: INDIA, PAKISTAN E MALESIA

ENRICO CIAPPI
Università degli Studi di Pavia (Italy)
enricociappi@gmail.com

Abstract: Despite sharing the same colonial heritage, over the past few decades the federal systems of India, Pakistan and Malesia have been changing in very different ways. In order to understand this evolution, the article examines some political phenomena that have questioned the stability of these federations. The starting point of this analysis is the treatment of strategies adopted by the central governments to halt the activation of internal inter-community conflicts. Thanks to a comparison with recent thematic literature, the discussion about the strengths and the limits of devolution and centralization policies is linked to the problem of internal peace within multinational societies. In the Asian federal states, the inter-ethnic conflict and the problem of ethnic outbidding have their roots in the political management of territory and the representation of regional populations within the legislative chambers. Having taken into account the description of the dissimilarity between the federal cases, it can be seen that the internal geographical division's criteria has greatly determined the degree of autonomy of regions and, moreover, the relations between central government and local institutions. Additionally, the reinforcement of intergovernmental collaboration has allowed India to simplify the cooperation between regional and federal politicians, although the Veto Players Theory explains why the operation of cooperative federalism may pose a threat to institutional stability by legislative immobilism. To conclude, it seems that the federal integration strategies advocated by India and Malaysia have been able to consolidate the stability of these regimes, but only at the cost of a strong centralization and discriminatory practices against some local autonomies. As for Pakistan, however, the presence of an authoritarian regime, characterized by a bureaucratic-military leadership and a precarious federal system, seems to expose the Pakistani society to the risk of collapse.

Keywords: federalism in Asia, interethnic conflict, institutional change, political instability, federal integration.

INTRODUZIONE

Nella seconda metà del ventesimo secolo il federalismo ha trovato parziale o piena applicazione in ogni continente e ha interessato un numero considerevole di realtà politiche dell'Asia Meridionale. Il ricorso alle pratiche federali ha avu-

ISSN 2283-7949
GLOCALISM: JOURNAL OF CULTURE, POLITICS AND INNOVATION
2018, 2, doi: 10.12893/gjicpi.2018.2.4
Published online by "Globus et Locus" at www.glocalismjournal.net



Some rights reserved

to effetti eterogenei nei vari contesti politici e non di rado si è assistito a clamorosi insuccessi realizzativi, conclusi talvolta con la lenta trasformazione dello Stato federale in un sistema unitario classico o con la rapida separazione delle parti costituenti in più entità statali formalmente sovrane. Queste dinamiche attraversano la storia politica post coloniale di India, Pakistan e Malesia, le tre ex colonie britanniche d'Asia che hanno mantenuto l'assetto federale fino ai giorni nostri e a cui si rivolgeranno le attenzioni di questo studio. In linea con gli insegnamenti di Ronald Watts, mostreremo come questi Stati federali possano essere intesi come il prodotto di un complesso bilanciamento tra forze centrifughe e forze centripete, ossia come un effetto dello scontro tra la predominante tendenza verso la centralizzazione del potere nelle sedi federali e il diffuso desiderio di preservare importanti ambiti di gestione pubblica a livello locale e regionale (Watts 1966: 94).

Poiché tutti i tre casi nazionali analizzati assurgono ad esempi empirici del modello delle federazioni multinazionali, essi rappresentano dei casi di studio privilegiati per individuare i principali fattori socio-politici d'instabilità delle federazioni socialmente disomogenee. Nel contesto globalizzato di oggi, la stabilità dei regimi federali ha richiesto il coordinamento e il dialogo tra le istituzioni dei vari piani di governo, soprattutto in quelle società, come l'India, il Pakistan e la Malesia, che presentano una marcata pluralità etnico-linguistica interna e sono caratterizzate da una difficile gestione dei rapporti inter-regionali e tra regioni e centro federale. Per comprendere le direttrici dello sviluppo del federalismo in questi Stati, sarà quindi proficuo trattare l'evoluzione della relazione di potere tra i due piani di governo e gli effetti di questa dialettica sulla convivenza tra gruppi comunitari residenti nello stesso spazio politico. Il fine primario di questa indagine sarà comunque quello di isolare quelle che potremmo chiamare cause endogene della stabilità dei regimi federali, vale a dire le politiche statali e le strategie di governo che hanno sostenuto o reso precaria la preservazione del patto d'unione federale.

La centralità della questione dell'evoluzione degli Stati federali discende dalla constatazione del fatto che sembra

possibile individuare nella mutevolezza e nell'instabilità i tratti più marcati e singolari degli Stati federali asiatici, soprattutto se posti in relazione comparativa con gli altri casi del mondo occidentale. In questi scenari politici si è assisto infatti a un continuo susseguirsi di riforme sostanziali allo *status quo* vigente, culminate talvolta nella ratifica di nuovi testi costituzionali di breve durata e dalla scarsa osservazione empirica, come testimoniato dai continui stravolgimenti istituzionali che hanno connotato la storia politica pakistana dagli anni cinquanta fino ad oggi. Questo mutamento non contraddice un elemento di continuità estremamente rilevante ai nostri fini d'indagine: le costituzioni di India, Pakistan e di Malaya-Malesia si inscrivono nel solco della tradizione politica federale anglosassone. Più specificatamente, ogni testo costituzionale riprende in blocco, pur riadattandole, le norme introdotte nell'ultimo periodo coloniale dal *Government of India Act* del 1935, che a sua volta eredita gran parte dei suoi contenuti dal *British North America Act*, 1867, la prima costituzione federale canadese (Watts 2008: 36).

La presenza di un elemento comune tanto rilevante rende scientificamente percorribile un'analisi comparativa dell'eterogenea evoluzione strutturale e procedurale dei sistemi federali sotto esame. Questo nesso acquisisce maggiore importanza in virtù dell'esistenza di molteplici modelli federali nel panorama federale attuale e dalla scarsità di federazioni multinazionali nel continente asiatico, due fattori che complicano non poco l'esercizio comparativo tra le varie realtà federali contemporanee (Iff 2013; Bakke e Wibbels 2006). Sulla base di questi assunti ci domanderemo come mai realtà politiche che hanno iniziato il loro cammino politico indipendente da un punto di partenza comune abbiano poi intrapreso traiettorie di sviluppo tanto diversificate, rispondendo alle sfide poste dalla globalizzazione e dal mutamento socio-politico interno con un mutevole grado di efficacia e successo pratico.

Come vedremo, il nesso causale tra stabilità di regime e successo del federalismo è particolarmente serrato, per quanto non perfettamente coincidente. Seguendo l'invito di Preston King e di Thomas Frank a mantenere una certa cau-

tela nell'utilizzo dei termini "successo" e "fallimento" in riferimento al mutamento degli assetti istituzionali delle federazioni moderne, appare inoltre necessario premettere che la dissoluzione dei regimi federali non possa essere sempre imputata ai limiti intrinseci dei sistemi federali adottati in una determinata società statale (King 1982: 14; Frank 1968: 169). Il crollo di alcune società federali non sembra infatti essere strettamente correlata al federalismo, nella misura in cui l'origine e la risoluzione dei conflitti interni a tale società non sono causalmente correlati alle proprietà del modello federale adottato, ma derivano da altri fattori esterni di natura economica, militare o geopolitica. A riprova di questo fatto vengono tradizionalmente ricordati i casi della Cecoslovacchia, dell'URSS o della Nigeria (King 1982; Iff 2013).

Questo problema e più in generale il tema del successo del federalismo ha avuto molto seguito all'interno del dibattito federalista degli ultimi decenni e anche l'annesso problema del mantenimento degli Stati federali è stato indagato da una molteplicità di prospettive investigative e di ambiti di ricerca (Hicks 1978; Elazar 1994; Burgess 2006). Malgrado la centralità di questo filone di studio all'interno del pensiero federalista, l'intento di questo studio non sarà tanto quello di elencare gli elementi necessari e sufficienti perché un determinato caso federale possa essere valutato come un successo o un fallimento né quello di identificare una lista di prerequisiti e di fattori grazie ai quali le federazioni contemporanee possano reggere l'urto del cambiamento e preservare l'unità e l'integrità del proprio assetto federale.

Evitando il più possibile generalizzazioni e teorie omnicomprensive, in questa sede ci limiteremo ad isolare alcuni fenomeni prettamente politici che hanno grande rilevanza per la sopravvivenza degli assetti federali e che hanno un alto tasso di congruenza con gli sviluppi della politica indiana, pakistana e malesiana. Tra questi fenomeni rientrano la gestione statale del territorio, le dinamiche delle relazioni intergovernative e il problema dell'attivazione del conflitto intercomunitario. In quest'ottica si presterà particolare attenzione anche agli effetti derivati dalla rigidità e dalla complessità organizzativa e gestionale dei sistemi federali. Un ultimo discorso verterà sulla tendenza di tali regimi verso



l'instabilità di governo e di regime. Questo esame ci permetterà di evidenziare la centralità ricoperta dalle politiche federali di gestione della popolazione e del territorio nella determinazione del cambiamento politico, lasciando in un secondo piano i fattori di mutamento esogeni all'azione diretta delle istituzioni pubbliche.

INTEGRAZIONE FEDERALE IN SOCIETÀ DISOMOGENEE

Storicamente gli studiosi di politica comparata hanno considerato il federalismo incongruente e asimmetrico una forma di governo particolarmente attrattiva per i paesi in cui le preferenze politiche differiscono significativamente tra gruppi etnico-nazionali concentrati geograficamente (Livingston 1956; Riker 1964; Lijphart 1977). Secondo questa scuola di pensiero, i benefici della partecipazione al governo federale da parte di tutti i gruppi regionali e la responsabilizzazione degli stessi nella gestione degli affari pubblici locali aiuterebbero a scongiurare la deflagrazione delle rivalità interne, trasformando il potenziale conflitto violento in una competizione democratica su più livelli. In termini più precisi, la corretta combinazione tra il principio di *shared rule* e quello di *self rule* dovrebbe arrestare sul nascere le possibili tendenze secessionistiche, stabilizzando la competizione delle realtà subnazionali e costruendo uno spazio pubblico democratico comune ma non totalizzante, chiara espressione dell'eterogeneità sociale del paese (Elazar 1994: 25).

Tali proprietà acquisiscono grande rilevanza teorica se riferite al pluralismo delle federazioni sotto osservazione, che dal punto di vista demografico, culturale e linguistico appaiono come tra le società più diversificate in Asia e nel mondo. Si pensi ad esempio all'India, dove vengono parlate ben trecentoventicinque lingue appartenenti a venticinque alfabeti distinti, su una popolazione totale di oltre un miliardo e trecento milioni di individui, che vivono separati tra loro in regioni che presentano innumerevoli barriere naturali e limiti considerevoli nei collegamenti infrastrutturali. In questo contesto ambientale complesso e disomogeneo, tra i ventotto Stati regionali e i sette territori a statuto spe-

ziale, dodici sono più popolosi di 100 Stati nazionali nel mondo (Bhattacharrya 2010: 27). Detto ciò, appare chiaro come i sostenitori del federalismo facciano leva sulla capacità di questo sistema di governo di “accomodare” la diversità in un quadro integrativo, per quanto policentrico, coordinato e unificante.

A partire soprattutto dalla metà degli anni novanta del secolo scorso la positività del federalismo e la preferibilità di tale sistema rispetto al modello unitario nella gestione delle società disomogenee sono però state messe comunque in discussione da un numero considerevole di politologi (Hardgrave 1994; Triesman 2002; Rodden 2004; Lekins e Sides 2007). Alcuni tra questi hanno sostenuto come il federalismo abbia permesso la degenerazione violenta delle contrapposizioni interne attraverso il rafforzamento dei partiti regionalisti, che dalla base dell’autogoverno limitato tendono a fomentare le pretese esclusiviste e secessionistiche dei propri gruppi indipendentisti di riferimento (Hardgrave 1994; Snyder 2000). In altri termini, l’unità federale sarebbe costantemente esposta alle azioni ostruttive e distruttive dei partiti regionalisti, spinti a erodere l’autorità centrale nel tentativo di guadagnare più potere e autonomia. Per altri il federalismo ha alimentato gli atteggiamenti protestatari tra gruppi subnazionali, i quali, posti in una relazione di reciproca competizione che rende difficile il dialogo intergovernativo, tenderebbero a danneggiare la stabilità dell’unione federale e ridurre le possibilità da parte del centro federale di implementare riforme comuni a tutti gli Stati membri (Rodden 2004).

Un’accusa di origine ottocentesca correlata a quest’ultima interpretazione suggerisce come federalismo debba essere inteso come una tecnica d’integrazione politica transitoria e instabile, che nel tempo tende a svuotarsi di significato e finisce per trasformarsi in un regime unitario o per balcanizzarsi in più Stati indipendenti. In questa chiave, lo Stato federale viene utilizzato da quelle comunità politiche particolarmente frammentate che non possiedono i requisiti di partenza per instaurare un regime unitario e sono quindi obbligate a formare preliminarmente una piattaforma istituzionale comune fortemente decentralizzata. In altri termini, il



federalismo rappresenta un grado medio d'integrazione politica interposto tra i due estremi della disgregazione tipica delle confederazioni e dell'unione organica che qualifica le società mononazionali. Guardando ai casi federali d'interesse, questa traiettoria potrebbe essere intravista nella storia politica contemporanea del Pakistan. Dal sistema profederale dell'ultimo periodo coloniale, passando dalla formazione della Repubblica indipendente nel 1947, fino ai giorni nostri, il federalismo pakistano si è trasformato lentamente nel segno della centralizzazione e dell'autoritarismo, soprattutto dal punto di vista procedurale, tanto da rendere opinabile la collocazione del Pakistan moderno nel novero delle federazioni mondiali.

Al di là del caso pakistano, ad oggi tali previsioni sembrano comunque essere contraddette dalla preservazione dell'assetto federale nella maggioranza delle federazioni di secolare o pluridecennale formazione, come gli USA, il Canada, la Svizzera e non da ultimo l'India. È tuttavia indubbio che il pericolo dell'implosione dell'unione federale abbia avuto modo di manifestarsi eterogeneamente in varie fasi della storia post coloniale pakistana e malese, come testimoniato dalla tragica secessione del Bangladesh nel 1971 o dall'allontanamento di Singapore dal patto d'unione con gli Stati peninsulari malesi tra il 1963 e il 1965. Questi grandi eventi della storia asiatica del Novecento possono essere ragionevolmente intesi come l'effetto di un insanabile contrasto tra comunità politiche incapaci di integrare i propri obiettivi in un progetto comune e costrette da una logica di conflitto permanente, per quanto prevalentemente latente, ad imboccare la via dell'indipendenza e dell'isolamento reciproco. Tale interpretazione appare quantomeno riduttiva e richiede conseguentemente di essere inserita in un discorso ben più ampio e strutturato.

Benché sia impossibile entrare nel merito del sempreverde problema della coesistenza di più nazioni all'interno di uno stesso regime politico, sembra necessario premettere come il concetto di etnia e di nazione non siano sovrapponibili e che l'ingente numero di gruppi etnici presenti nel mondo non costituiscano gruppi nazionali coscienti della propria identità o impegnati nella propria emancipazione

politica. Infatti soltanto alcuni gruppi su base etnica o territoriale si organizzano in partiti e movimenti politici finalizzati al raggiungimento di una maggiore autonomia e autogestione gestionale e legislativa; sono ancora più rari i gruppi di lotta che fronteggiano l'autorità centrale con l'obiettivo di creare uno Stato nazionale proprio. Di conseguenza è decisamente erroneo affermare che l'eterogeneità etnica favorisca da sola il conflitto intercomunitario e che tutte le società plurinazionali siano esposte al rischio di implosione o disgregazione interna. È quindi doveroso ribadire come una marcata eterogeneità sociale possa coesistere anche nelle federazioni asimmetriche con una certa tendenza verso l'unità politica, come testimoniato dai molti paesi del mondo dove pochi partiti non regionalisti rappresentano elettorati comunitari misti, separati tra loro lungo l'asse d'appartenenza ideologica sinistra-destra. Inoltre, le contrapposizioni interetniche trovano spesso origine in altri fattori di natura ambientale, economica o anche religiosa, per poi caricarsi in un secondo momento di un significato nazionalistico o comunitario. Queste considerazioni si estendono anche ai casi federali presi in considerazione. Malgrado ciò, è indubitabile che nel mondo federale contemporaneo si siano manifestati e continuano a verificarsi scontri e violenze di carattere nazionalista, che non mancano di animare ad esempio il clima politico dell'India attuale, soprattutto nel Kashmir e negli Stati di frontiera limitrofi.

Dalla storia recente di queste realtà politiche si potrebbe evincere che a permettere il conflitto interetnico sia l'attivazione delle fratture etniche in termini politici, quindi la creazione di "comunità immaginate" strutturate su un marcato esclusivismo e su una netta demarcazione sociale e identitaria rispetto ai gruppi autonomisti adiacenti, magari residenti nella medesima società statale (Anderson 2009: 25). Le federazioni asiatiche sorte dalle ceneri degli imperi coloniali europei sembrano essere esposte soprattutto al rischio del cosiddetto "*outbidding* etnico": questo termine indica quel fenomeno in cui la politica competitiva su base non identitaria viene completamente azzerata da un processo di moltiplicazione di partiti nazionalisti sempre più polarizzati e contrapposti tra loro (Horowitz 1985). Secondo la

teoria dell'*outbidding*, alla creazione di un partito regionalista esclusivista segue la reazione degli altri gruppi, che si concretizza nella formazione di altri partiti etnicisti opposti al primo, un processo degenerativo che possiamo rintracciare nella contesa tra Congress Party, Muslim League e Akali League dalla metà degli anni trenta del Novecento fino alla Partizione del subcontinente indiano.

A questo riguardo, alcuni studiosi hanno focalizzato la propria attenzione sulla questione della polarizzazione etnica o nazionale (Chandra 2005; Bhattacharya 2010). Come noto, secondo questa teoria la stabilità del regime federale e democratico non viene messa in rischio dalla presenza di più comunità distinte, quanto dall'esistenza di una minoranza permanentemente esclusa dalle sedi di potere in uno o in entrambi i livelli di governo. I problemi alla tenuta della pace interna trovano origine dalla presenza di una maggioranza comunitaria che siede permanentemente al vertice politico e impedisce agli altri gruppi, perpetuamente esclusi, di esprimersi nei canali della lotta politica legale. L'esclusione porta alla subordinazione, la percezione della subordinazione provoca solitamente alienazione e frustrazione, da cui possono scaturire infine reazioni di contestazione particolarmente efferate, quali il secessionismo, irredentismo e il terrorismo organizzato.

La storia post coloniale pakistana sembra descrivere pienamente queste dinamiche. La secessione del Bangladesh del 1971 può essere infatti interpretata come un effetto diretto dell'esclusione permanente della popolazione bengalese e della parallela supremazia della classe dirigente burocratico-militare punjabese su tutti i livelli della vita pubblica e istituzionale (Bhattacharyya 2010: 76). Questa esclusione perdura anche oggi in riferimento alle altre regioni non punjabesi, come il Belucistan o il Sindh, le cui richieste di autonomia e intervento nella determinazione delle politiche federali sono ampiamente frustrate e inesprese (Shahid 2015). Questo problema si affianca alla crescente incapacità dei vertici politico-militari federali di mantenere il controllo delle regioni confinanti con l'Afghanistan, favorendo l'insediamento della criminalità organizzata e dei gruppi fondamentalisti islamici locali e internazionali. La combina-



zione di questi due fenomeni rende plausibile l'ipotesi di un possibile crollo dello Stato pakistano o quantomeno corrobora i timori di una continuazione dell'attuale clima d'instabilità e illegalità diffusa per i decenni a venire.

Il problema dell'esclusione permanente influenza anche l'arena politica malese e il suo marcato comunitarismo. In questo ambiente, i partiti politici riflettono le principali fratture comunitarie della penisola, benché all'interno di ogni segmento si fronteggino progressisti e tradizionalisti religiosi, in particolare nel blocco malaiano. Si potrebbe pensare anche in questo caso di assistere a un'attivazione del fenomeno dell'esclusione permanente. A sostegno di questa tesi si potrebbe evidenziare come il partito di riferimento della maggioranza malaiana abbia sempre mantenuto il controllo del governo federale fin dall'ottenimento dell'indipendenza, limitando l'accesso dei rappresentanti delle altre comunità politiche nei ministeri e nelle commissioni parlamentari (Case 2006: 128). Tuttavia la necessità per quest'ultimo di raggiungere accordi strategici e di stipulare coalizioni e alleanze con gli altri partiti comunitari rende quest'interpretazione meno attinente, soprattutto se si compara la competizione partitica malesiana alle caratteristiche del caso pakistano.

DEVOLUZIONE E CENTRALIZZAZIONE A CONFRONTO

Quale può essere la soluzione più congeniale al problema della degenerazione del pluralismo sociale in violenza politica nelle società federali di oggi? Con l'obiettivo di rispondere a questo enigma, negli ultimi decenni è stata riposta particolare fiducia verso l'integrazione tra consociativismo e federalismo, tanto da far parlare di una strategia consociativa ai problemi di convivenza nelle società federali. Secondo Iff, questa sinergia si concretizza in un sistema concessivo, denominato "federalismo conciliante" ("*accommodationist federalism*") (Iff 2012: 229). Questo modello presenta una serie di peculiarità, che visti i nostri fini d'indagine è opportuno ricordare: una divisione territoriale congruente alla pluralità etnico-linguistica interna; un am-



biente socio-politico che permetta alle varie comunità politiche di vivere pacificamente l'una a fianco dell'altra, senza dover dividere i gruppi tradizionali in province separate per fini di gestione politica della popolazione; l'istituzione di un sistema elettorale non maggioritario che garantisca una rappresentazione più che proporzionale delle minoranze in seno alle camere legislative dei due livelli governativi; l'introduzione e l'osservazione di una serie di diritti speciali per tribù e gruppi locali minoritari; la creazione di un sistema partitico plurale e democratico, dominato da coalizioni di partiti identitari misti e attivi in entrambi i livelli di governo; la responsabilizzazione dei vertici politico-religiosi delle comunità interne attraverso trattative e accordi con i funzionari statali (Iff 2013: 230).

In linea con gli assunti del consociativismo, alcune federazioni e Stati unitari hanno tentato di risolvere il problema della polarizzazione etnica e della crescita della domanda di emancipazione e di salvaguardia da parte dei gruppi di minoranza assecondando le richieste dei delegati regionali, una strategia che in termini pratici consiste nella devoluzione di varie competenze gestionali e nella concessione di spazi crescenti di autonomia a livello locale. La strategia della devoluzione verticale è stata imboccata, seppur con modalità differenti, anche da una molteplicità di altri Stati asiatici unitari, non necessariamente democratici, come la Repubblica popolare cinese o l'Indonesia. I governi di questi paesi ricorrono da tempo a forme di federalismo *de facto* poiché permettono loro di elargire maggiore autonomia e libertà d'azione alle istituzioni locali senza perciò indebolire l'autorità centrale (He *et alii* 2007: 13).

Queste pratiche devolutive non possono essere tuttavia intese come la panacea a tutti i mali delle società disomogenee e talvolta i suoi effetti sono stati dannosi e controproducenti. A questo proposito Brancati ha sostenuto come questa dialettica tenda a immobilizzare l'azione del governo federale e possa causare il collasso delle unioni aggregative più fragili e divise (Brancati 2006). Questo metodo di decentrazione può infatti provocare un processo di graduale erosione del potere federale in favore dei centri regionali fino a trasformare la federazione in un sistema di tipo con-

federale, dunque polarizzato e disunito. Quando le unità federate sono dominate da gruppi regionalisti forti, aumentano infatti le probabilità che uno o più Stati cerchi di approfittare della permissività e della debolezza del piano di governo comune depredandolo il più possibile di risorse finanziarie, di competenze gestionali e di libertà legislativa. Negli ultimi decenni del ventesimo secolo non sono mancati esempi di disintegrazione federale per mezzo di una costante devoluzione dei poteri del governo comune: casi esplicitivi tra le ex colonie britanniche sono in questo senso le federazioni postcoloniali di West Indias e Rhodesia-Nyasaland.

Per questo motivo altri studiosi, come Horowitz, hanno evidenziato da tempo le mancanze del modello consociativo e la sua insufficienza nel dare soluzione al problema della difesa dell'unità federale (Horowitz 1985). Secondo l'interpretazione dell'autore, replicare nei parlamenti statali o federali le stesse polarità comunitarie presenti a livello sociale potrebbe non garantire la risoluzione pacifica delle contese intercomunitarie, ma anzi renderebbe poco attrattiva e utile la cooperazione tra partiti regionalisti. La non collaborazione farebbe da anticamera al processo di polarizzazione dell'arena politica e della società civile, che culmina nella formazione di partigianerie comunitarie in costante lotta reciproca, quindi nel *outbidding etnico*. Secondo l'autore, la soluzione ottimale per ridurre la potenza delle spinte centrifughe si troverebbe nella creazione di incentivi istituzionali finalizzati a indebolire o addirittura a trascendere la rilevanza politica del comunitarismo, come l'indizione di elezioni presidenziali comuni a tutti gli Stati membri, la formazione di coalizioni politiche pluriregionali a livello federale e nei casi più estremi l'affermazione di un partito nazionalista laico e inter-comunitarista dominante in entrambi i piani di governo.

In questa chiave laddove il processo d'integrazione federale trova più ostacoli nel suo sviluppo, è richiesta l'azione unificante di un partito egemone, che sappia promuovere politiche federali che rafforzino il sentimento di unità nazionale tra le popolazioni regionali. In altri termini, un attore partitico deve coniugare l'integrazione federale

alla costruzione della nazione. Questo compito ha tenuto impegnato il Congress Party dall'indipendenza fino alla crisi dei consensi degli anni novanta e in misura più limitata ha caratterizzato anche l'azione dell'UMNO in Malesia. In sintesi, la strategia opposta alla devoluzione prevede quindi l'aumento della centralizzazione, il rafforzamento istituzionale del governo federale e la promozione di un senso di appartenenza comune a livello ideologico per mezzo della guida di un partito dominante, seppur democratico e progressista.

Osservando il lungo periodo della storia post coloniale delle tre federazioni d'interesse, questi dispositivi per la centralizzazione del potere sono stati attivi, seppur in modo differenziato, in molte fasi del loro sviluppo istituzionale. Tornando al caso malesiano, sembra evidente che la supremazia legislativa del partito della comunità malaiana dagli anni sessanta a oggi abbia incentivato gli stessi organi esecutivi e legislativi ad aumentare le prerogative del governo di Kuala Lumpur a danno delle autonomie regionali, veicolando una forma d'integrazione nazionale convergente verso le istituzioni centrali. Un'evoluzione analoga può essere rintracciata anche in India, sebbene, come vedremo, il problema richieda una riflessione più ampia e ramificata che si colleghi alla questione della divisione territoriale.

È comunque opportuno sottolineare come in Asia Meridionale il predominio del vertice federale sia stato fonte di un'altra forma di squilibrio di potere, opposta al processo di disintegrazione, che ha parimenti alimentato i toni e la portata del conflitto intercomunitario. Si tratta della trasformazione dei regimi federali in Stati semi-liberali di natura centralizzata: l'assetto istituzionale di tipo federale rimane formalmente in vigore pur svuotandosi di significato, trasformandosi quindi in un'impalcatura incongruente rispetto agli effettivi comportamenti degli attori politici in essa contenuti. La pericolosità di questo scenario sembra aumentare grazie alla presenza di un partito nazionalista di destra al comando del governo centrale. Al di là del suddetto caso della supremazia punjabese in tutti i livelli della vita politica pakistana, si pensi anche alla condotta dei leader politici del Bharatya Janata Party nei confronti delle autonomie locali e

più in generale dei gruppi identitari secondari nel corso degli ultimi anni. Pur assumendo che i precetti ideologici dell'*hindutva* (l'induità, l'essere hindu) non precludano l'inclusione delle minoranze nella società civile indiana, l'aumento degli scontri intercomunitari negli Stati centro-settentrionali degli ultimi anni, che non hanno interessato soltanto hindu e musulmani, ha permesso alle autorità di Nuova Delhi di aumentare il proprio controllo sull'ordine pubblico e più in generale sulla vita politica delle istituzioni locali e regionali. Questi fatti pongono in evidenza la pericolosità del dominio di un partito nazionalista a capo di uno Stato federale fortemente centralizzato. Anche la strategia centralizzatrice ed integrativa può quindi minacciare la stabilità di lungo termine delle federazioni, che in questo percorso evolutivo rischiano di tramutarsi in regimi autoritari, soprattutto quando il potere esecutivo non viene controllato da una corte suprema indipendente e direttamente esecutiva, come nel caso della Repubblica islamica del Pakistan.

Per tali ragioni Duchacek, Hicks e gli altri autori più recenti che si sono misurati con il problema del successo del federalismo hanno indicato nell'adozione di una strategia di mezzo tra la centralizzazione e la decentralizzazione la via maestra per la sopravvivenza del patto federale (Duchacek 1970; Hicks 1978; Burgess 2006). Più recentemente anche Iff ha sostenuto come il federalismo sia in grado di promuovere la pace interna alle società multinazionali soltanto attraverso una sinergia, o per meglio dire, un "rinforzamento mutuale", tra l'approccio conciliante ("*accommodationist federalism*") e l'approccio integrativo (Iff 2013: 231). In questa chiave di lettura, l'accordo d'unione regge nella misura in cui lo Stato federale promuove con successo una cultura della tolleranza e dell'apertura verso le richieste regionali che non sia antitetica al rafforzamento dell'unità nazionale e al mantenimento dell'indipendenza politica delle istituzioni federali stesse.



LA CENTRALITÀ DELLA QUESTIONE GEOGRAFICA

Il quesito che dovremmo porci a questo punto è quale sia il meccanismo con cui attivare questo equilibrio, quindi chiedersi quali strategie politiche possano essere percorse con profitto dai governi federali per preservare un buon equilibrio tra autonomia e centralizzazione. Tuttavia, poiché indicare una soluzione normativa a questo problema esula dai fini di quest'analisi, ci limiteremo a descrivere le soluzioni sperimentate da India, Pakistan e Malesia nel corso degli ultimi decenni, rimarcando le virtù e i limiti delle eterogenee politiche gestionali adottate in quest'ambito dalle federazioni sotto esame.

L'equilibrio interno delle federazioni dipende in larga misura dai criteri di divisione geopolitica sanciti dalla costituzione e dagli annessi meccanismi di rappresentanza politica dei gruppi subnazionali in seno alle camere legislative. Entrambi i fattori determinano infatti la natura delle relazioni intergovernative tra Stati membri e governo federale, alterando profondamente la dialettica tra i due principali piani di governo. La questione geografica trascende le logiche interne al mondo istituzionale, interessando molteplici aspetti della vita politica nella sua globalità. Nelle società federate il tema della divisione geopolitica ha infatti una stretta correlazione con il problema della convivenza dei gruppi identitari, quindi con il rapporto tra confini provinciali e distribuzione dei movimenti politici all'interno dei segmenti territoriali dell'unione.

Le tre federazioni di nostro interesse hanno adottato criteri molto diversi per delimitare i confini provinciali interni e l'espressione politica dei gruppi subnazionali ne ha fortemente risentito. L'India, dai tempi di Nehru fino ai giorni nostri, ha utilizzato una linea permissiva che ha permesso la creazione di nuovi Stati federati secondo i principi di omogeneità linguistica e identitaria, codificati per la prima volta nello *State Reorganisation Act* del 1956. Ciò ha portato alla formazione di un sistema federale, almeno dal punto di vista geografico, fortemente policentrico e ramificato. Il controllo dei distretti politici inferiori al piano federale ha consentito ai gruppi autonomisti di accedere alla determi-



nazione delle politiche locali e ha avvicinato le *élites* regionali alla politica federale attraverso il loro ingresso nei seggi della camera alta, la *Rajya Sabha*.

Il limite di questa linea di comportamento è stato quello di incrementare la disparità in termini di popolazione, potere economico e politico tra le varie realtà statali, separate tra loro senza tener conto di alcun principio di parificazione geografica, sociale o economica. Recentemente la flessibilità del regime federale indiano ha consentito la formazione di una commissione preposta a valutare la possibilità di concedere la formazione dello Stato del Gorkhaland, attualmente sotto il controllo dello Stato del Darjeeling. Questa contrattazione ben descrive la capacità della politica indiana di consentire l'innovazione istituzionale nel segno della condivisione del potere e del dialogo interfederale. Sotto un'altra chiave di lettura, questa negoziazione dagli esiti incerti rappresenta il tentativo di arginare l'ondata di agitazioni e proteste di piazza, capitanate dai movimenti identitari locali, che hanno animato la vita politica del Darjeeling dal 2012 fino a oggi. Questo fenomeno si iscrive per altro in una decennale tradizione di contrattazioni per l'emancipazione territoriale e identitaria dei gruppi regionali e subregionali e per la difesa delle tribù e popolazioni tradizionali.

Attualmente l'opinione pubblica indiana è divisa sulla questione territoriale tra coloro che vorrebbero ripristinare l'atteggiamento permissivo dell'era Nerhu e i sostenitori di una linea più intransigente, in grado di arginare le richieste dei movimenti d'emancipazione identitaria a livello locale. Le politiche nazionaliste dell'attuale governo Modi raccolgono il favore dei secondi. Tale linea sta causando una significativa rottura con le consuetudini del passato, soprattutto in termini di tutele alle caste inferiori e ai gruppi identitari minoritari e geograficamente periferici.

Inoltre il governo federale indiano ha adottato misure differenti o addirittura opposte al modello conciliante a seconda delle specifiche circostanze e dei propri fini politici. A partire dagli anni ottanta a oggi, lo Stato centrale ha ad esempio utilizzato un sistema integrativo centralizzante per le regioni del Punjab e dell'Assam: in questi casi il criterio di divisione territoriale interna non riflette le divisioni comu-

nitare e non è finalizzato all'individuazione di un punto d'equilibrio demografico tra popolazione Sikh, Nagas e Hindu (Rajagopalan 2000: 196). L'incoerenza di trattamento nei rapporti tra centro federale e regioni ha suscitato contestazioni e risentimenti da parte delle popolazioni interessate, alimentando gli atteggiamenti protestatari dei partiti autonomisti degli Stati regionali centro-settentrionali.

La Stato malesiano e ancor prima quello malaiano, hanno imboccato la via della frammentazione provinciale di tipo simmetrico e congruente, con poche unità territoriali dotate parimenti di scarsa autonomia politico-amministrativa. Secondo l'autorevole William Case, questa misura ha rafforzato il controllo del vertice federale sulla politica locale e diminuito il peso demografico delle comunità non malaiane. Ciò ha permesso di massimizzare le probabilità che i governi statali e quello federali fossero dominati dai rappresentanti dei partiti malaiani (Case 2007: 126). Questa tendenza non sembra essere mutuata nel corso degli ultimi anni, benché la globalizzazione e la crescente supremazia della Repubblica popolare cinese nel Sud-est asiatico abbia indirettamente consentito alle comunità cinesi residenti di acquisire uno status socio-economico, prima che politico, più emancipato ed influente. Di contro, è opportuno sottolineare come alcuni aspetti dell'attuale costituzione federale malesiana sembrino legittimare e difendere l'autonomia e la diversità degli organi legislativi regionali, come dimostrato dal fatto che i parlamenti locali e regionali non siano costretti a replicare la struttura del sistema federale secondo un principio di omogeneità costituzionale che ritroviamo in molti Stati federali odierni, tra cui gli Stati Uniti. Malgrado ciò, il grado di autonomia e il peso legislativo dei parlamenti regionali sono fortemente limitati da altre norme costituzionali, *in primis* dalla Sezione quarantacinque-uno della costituzione federale, la quale impone l'elezione di soli ventisei su settanta senatori della *Dewan Rakyat* (il Senato federale) da parte delle camere legislative regionali (Palermo e Kössler 2017: 170). Questo vincolo di fatto impedisce agli organi regionali di esercitare un potere decisionale forte in seno alla camera alta federale, che rappresenta così un argine all'instabilità del sistema centralizzato malese.



Guardando invece al periodo di formazione dello Stato malaiano, l'impostazione simmetrica ha avuto il merito di integrare in tempi brevi i sultanati semi indipendenti, di unificare la società federale intorno a un centro federale condiviso, di permettere l'alleanza dei partiti comunitari in coalizioni di governo ampie e variegata, benché sempre capeggiate da leader malaiani. Malgrado ciò, i limiti in termini democratici di tale impostazione erano evidenti e non stupisce che abbia raccolto molte critiche da parte dei vertici politici degli Stati del Borneo e di Singapore, aggregati alla Malesia dopo il 1963. L'allontanamento di Singapore dopo appena due anni dal suo ingresso può essere spiegato in questa chiave come un esito della contrapposizione tra la volontà indipendentista di Singapore e il desiderio di controllo del governo di Kuala Lumpur. Una riprova di questa asserzione giunge dagli eventi che seguirono la formazione dello Stato malese contemporaneo. In particolare appare storicamente significativo il tentativo del governo federale di limitare, una volta ottenuto l'ingresso dell'isola, le garanzie autonomiste sancite dai celebri "Venti Punti" e le accese proteste di Singapore e degli ex principati del Borneo che seguirono questo attacco alla loro autonomia. Alla luce delle caratteristiche generali del sistema di divisione territoriale della Malesia, possiamo comprendere meglio le ragioni di tali proteste: dal punto di vista di Singapore la parificazione con gli Stati peninsulari avrebbe determinato una riduzione nel controllo sugli affari interni senza poter esercitare un ruolo di primo piano nella vita politica federale e in particolare nelle camere legislative centrali. Come anticipato, queste erano infatti composte secondo formule elettorali che contenevano il numero di rappresentanti provenienti dalle comunità cinesi peninsulari e insulari.

Le restrizioni verso le comunità politiche non malaiane sembrano al contrario aver permesso una certa stabilità di regime nel corso dei decenni, generando per altro un meccanismo virtuoso d'integrazione centripeta, non dissimile al modello centralizzante sostenuto da Horowitz in sede teorica. Tuttavia appare evidente la presenza di una forte linea di contrasto tra questa forma di rappresentanza politica e l'osservazione del principio cardine del federalismo moder-

no, vale a dire la preservazione e la difesa dell'equilibrio tra *common rule* e *shared rule*, che presupporrebbe un sistema legislativo più aperto, coinvolgente e soprattutto egualitario nei confronti delle popolose minoranze cinesi e indiane presenti negli Stati costieri della Malesia.

La divisione interna al Pakistan è invece regolata da un criterio di rappresentanza politica asimmetrica e scarsamente proporzionale, che avvantaggia il controllo del centro federale e danneggia l'emancipazione dei politici locali sia a livello federale che regionale. Analogamente a quanto accadeva nei confronti dell'East Bengala durante gli anni sessanta, i distretti amministrativi più periferici del Pakistan attuale godono di poche risorse finanziarie, di una ridotta libertà d'azione e operano sotto la costante supervisione della burocrazia federale. Le caratteristiche del sistema di controllo del territorio adottate dal Pakistan sin dalla sua formazione possono essere descritte dunque come un effetto collaterale del processo di centralizzazione del potere e dell'annessa supremazia delle *élites* politico-militari punjabesi. Storicamente questo genere di accentramento trova origine nella sostituzione dei rappresentati democraticamente eletti all'esercito e all'amministrazione di concetto di Islamabad all'interno delle istituzioni locali, uno sviluppo causato dal deterioramento della leadership della Muslim League di Jinnah e dagli esiti delle prime guerre indo-pakistane in Kashmir. Il controllo tecnocratico del vertice militare e amministrativo rappresenta al contempo una delle manifestazioni più evidenti della natura dispotica e accentrata del regime pakistano e del distacco del funzionamento delle istituzioni federali pakistane dalle prassi delle altre federazioni mondiali. Questo breve esame del caso pakistano sembra infine confermare come la distribuzione territoriale e i criteri di divisione geopolitica influenzino significativamente la portata del problema dell'esclusione etnica permanente. Quest'ultima volta condiziona in larga misura il mantenimento dell'ordine interno alla società federale e la continuità dell'assetto istituzionale federale nel corso dei decenni.

RELAZIONE INTERGOVERNATIVE E ATTORI POLITICI CON POTERI DI VETO

La difficoltà di formare un'organizzazione politica e sociale basata su una separazione dualistica tra piano federale e regionale nel contesto globalizzato odierno ha determinato un'accelerazione nella ricerca di soluzioni istituzionali alternative nel segno dell'accentramento e del coordinamento. Dall'inizio della Guerra fredda a oggi, questa propensione al cambiamento sembra aver interessato globalmente gran parte delle federazioni mondiali e si è manifestata con particolare intensità negli Stati federali asiatici. Le soluzioni sperimentate in Asia si rifanno concettualmente a quel particolare modello federale che Vile definì "federalismo cooperativo" (Vile 1961). Come noto, questo modello si caratterizza per la marcata interdipendenza dei vari piani di governo federali, che tendono a rispondere alle pressioni della globalizzazione e dell'integrazione nazionale con la conduzione di iniziative politiche comuni e coordinate, quindi con la sovrapposizione dell'attività dei due livelli di governo. Poiché la collaborazione viene intesa come la cifra distintiva delle federazioni organiche o cooperative apparse nella seconda metà del Novecento, la natura delle relazioni intergovernative degli Stati federali è stata oggetto di particolari attenzioni da parte degli studiosi di politica comparata (Watts 2008; Tsebelis 2011; Eccleston e Krever 2017).

In questo ambito di ricerca, l'analisi delle dinamiche relazionali tra governo centrale e governi degli Stati membri è stata associata alla questione del grado di "federalità" della struttura e del funzionamento dei regimi federali. La presenza di un sistema di *governance* al contempo policentrico e coordinato consente di classificare un caso empirico come appartenente all'insieme delle democrazie federali, mentre una dialettica centro-periferia sbilanciata a favore del governo federale allontana questi regimi da tale insieme e li avvicina alla categoria delle "federazioni ibride" (He *et alii* 2007: 13).

In questa prospettiva, la riduzione dell'incidenza di fenomeni di separatismo e di antagonismo tra i piani di governo passerebbe dall'istituzione di uno spazio di contratta-

zione permanente tra attori politici regionali e vertici politici federali. Nel quadro di relazioni intergovernative stabili e permanenti sembra infatti generarsi quel punto d'intesa tra le forze politiche dei due piani di governo che le strategie di devoluzione e di centralizzazione non sembrano da sole essere in grado di raggiungere. La stabilità e la pace interna alle federazioni richiedono così il mantenimento di un processo decisionale di tipo collegiale o la formazione di un sistema di relazioni intergovernative multidimensionali laddove non siano preesistenti delle pratiche deliberative di questo tipo.

Osservando le tre principali realtà federali dell'Asia Meridionale, possiamo notare una marcata differenza nella qualità della cooperazione tra istituzioni, ai cui estremi opposti si collocano India e Pakistan: se in India il coordinamento intergovernativo ha svolto un ruolo centrale nella determinazione delle politiche pubbliche, in Pakistan il dialogo tra istituzioni è sempre stato deficitario e superficiale, se non del tutto ostacolato dalla netta supremazia del piano federale sulle autonomie locali. A questo riguardo può stupire il fatto che le due costituzioni presentino diverse analogie normative, ereditate dal comune *Government of India Act* del 1935. In entrambi i testi costituzionali vengono infatti avanzate delle liste separate di competenze e poteri diretti per i vari piani di governo, che non solo tendono a rafforzare le prerogative dello Stato federale, ma comportano anche una limitazione nella conduzione di politiche condivise tra i due livelli. Inoltre il riferimento ad istituzioni e consigli direzionali comuni è limitato al minimo: soltanto l'articolo duecentosessantatré della costituzione indiana riconosce infatti l'esistenza di un consiglio intergovernativo (*Inter-State Council*), composto al suo interno da ministri regionali e federali, descritto da alcuni osservatori come un circolo consultivo connotato da una scarsa autonomia e un limitato potere consultivo (Palermo e Kössler 2017: 256). In Pakistan è addirittura assente un vero e proprio organo intergovernativo riconosciuto dalla costituzione. Malgrado queste forti limitazioni normative, è possibile distinguere nettamente i due sistemi guardando all'eterogenee consuetudini di governo adottate nei due Stati durante gli ultimi decenni.



Come anticipato in riferimento alla questione geografica, in India numerose questioni politiche di rilievo sono state discusse e risolte attraverso il negoziato, quindi per mezzo di un confronto dialettico e talvolta conflittuale tra i due piani di governo, mentre in Pakistan ogni decisione che prevede il coinvolgimento del governo o delle camere legislative federali esclude di fatto i delegati regionali dall'esercizio di un ruolo politico nella definizione e nell'implementazione delle riforme (Shahid 2015: 128).

Nonostante si sottolinei la positività del sistema di cooperazione intergovernativa, possiamo rintracciare un limite rilevante di questo modello decisionale nella sua immanicabile lentezza e complessità procedurale. Infatti, al di là dei fortunati casi in cui tutti gli attori politici coinvolti raggiungono un'intesa unanime, è indubbio che le contrattazioni collegiali siano caratterizzate da una certa farraginosità, a cui si annettono altri limiti endemici, quali la marginalità delle novità introdotte dalle riforme, i ritardi nella implementazione dei decreti legge e, nei casi più problematici, l'acuirsi delle rivalità tra Stati membri.

Inoltre le federazioni contemporanee sembrano soffrire significativamente la presenza di molti attori dotati di potere di veto (Tsebelis 2011: 138). Con questo concetto vengono comunemente indicati gli attori politici, individuali o collettivi, il cui consenso è necessario affinché si modifichi lo *status quo*, quindi coloro che possono consentire o bloccare l'attivazione o l'introduzione di una certa riforma politica. Secondo Tsebelis la dialettica tra questo tipo di figure istituzionali o partitiche può causare un'interruzione o almeno un forte rallentamento nella realizzazione delle riforme, uno stallo legislativo nelle camere e, più raramente, una rischiosa instabilità di regime. Come Tsebelis ha saputo brillantemente dimostrare, gli attori dotati di potere di veto rendono più complicato il superamento dello *status quo* e gli effetti della stabilità delle politiche influiscono conseguentemente sulla sopravvivenza dei governi e degli Stati democratici. La stabilità delle politiche vigenti può essere problematica nella misura in cui frena l'attivismo dei governi e disattende le richieste di crescita e cambiamento portate avanti dagli elettori, che, frustrati dall'immobilismo, possono spingersi fino

a contestare il sistema politico nella sua interezza. In modo controintuitivo, la presenza di attori politici indipendenti nei due o più livelli di governo e il rispetto delle norme costituzionali da parte di entrambi può dunque facilitare la caduta delle federazioni.

Il collasso del sistema federale può verificarsi in particolare quando il livello del reddito pro capite è particolarmente basso e la popolazione pretende dallo Stato il livellamento delle diseguaglianze interne e il miglioramento delle condizioni di vita delle classi più disagiate (Mainwaring 1993). Ciò sembra collegarsi agli eventi che hanno portato all'Indipendenza del Bangladesh all'inizio degli anni settanta. Se l'esclusione permanente dei rappresentanti dell'Awami League rappresenta la causa primaria nell'attivazione della guerra civile, appare chiaro anche come l'incapacità del governo centrale di implementare riforme di sviluppo economico nell'East Bengala nell'arco dei due decenni precedenti abbia creato i presupposti materiali per organizzare la contestazione contro lo sfruttamento dell'East Pakistan. Oltre al caso del Bangladesh, richieste di questo genere sono state e rimangono tutt'oggi al centro dell'agenda politica delle autorità statali dell'Asia meridionale. India e Malesia hanno utilizzato principalmente strumenti e procedure proprie degli Stati unitari per implementare riforme nazionali condivise. Ciononostante, la modernizzazione e la liberalizzazione economica promossa dallo Stato federale indiano dall'inizio degli anni novanta hanno avuto l'effetto non soltanto di aumentare le diseguaglianze di casta, di genere e tra aree urbane e zone rurali, ma anche di aumentare le disparità di sviluppo economico tra Stati regionali (Rondinone 2008: 82-85). Nelle regioni più depresse, la diffusa volontà di riscatto economico si è affianca e unita alla lotta per l'emancipazione dei gruppi regionali e locali di tipo comunitario-identitario, come testimoniato dai citati casi dell'Assam e del Gorkhaland. In queste aree, la sovrapposizione dei due piani di governo e la presenza di attori partitici ed istituzionali con potere di veto a livello locale hanno quindi ostacolato il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo e di pacificazione sociale, rendendo più precaria la stabilità delle istituzioni locali.



Appare ancora una volta necessario rimarcare come la preservazione di un equilibrio tra accentramento ed autonomia sia propedeutico al buon funzionamento istituzionale delle federazioni e in particolare di quelle disomogenee e frammentate. La teoria degli attori con poteri di veto spiega tuttavia perché l'istituzione di un solido sistema di relazioni intergovernative tra i due livelli di governo indipendenti non basti da solo a risolvere o a sanare il conflitto intercomunitario, ma anzi potrebbe intensificarne la portata e gli effetti sulla stabilità delle istituzioni pubbliche.

Detto ciò, le relazioni intergovernative sembrano essere strumenti estremamente utili per coordinare gli sforzi dei due piani di governo e per creare alleanze strategiche tra gli attori politici regionali e nazionali, ma possono facilitare l'immobilismo legislativo, un fenomeno che può attivarsi in ogni sistema federale ed è particolarmente frequente tra quei paesi in cui i partiti politici sono molto distanziati sull'asse ideologico e identitario, come le democrazie pluri-etniche dell'Asia Meridionale, *in primis* India e Malesia.

In conclusione sembra che il federalismo incongruente e asimmetrico possa ridurre il conflitto comunitario nelle federazioni asiatiche con gruppi comunitari concentrati geograficamente, fino a consolidarne l'assetto democratico e la stabilità di regime. A tale considerazione va sottratto il Pakistan, dove il perdurare di un forte autoritarismo militare-burocratico coperto da una superficiale sovrastruttura federale sembra esporre lo Stato pakistano al rischio di collasso. Per quanto concerne gli altri casi analizzati, possiamo affermare compiutamente che la combinazione di un sistema di rappresentazione regionale inclusivo e democratico, una divisione territoriale interna policentrica e dinamica e un solido sistema di relazioni intergovernative rappresenti la strategia più adatta per inscrivere il cambiamento nella direzione dell'equilibrio e del buon funzionamento istituzionale. India e Malesia hanno adottato almeno parzialmente queste strategie, facendo perno tuttavia su una crescente centralizzazione dei poteri e sulla capacità di alternare permissività e intransigenza nei confronti delle autonomie locali. In ultima analisi questa linea politica sembra consentire la preservazione della stabilità dell'assetto federale, seppur al

costo di minacciare la salvaguardia dell'equilibrio tra *common rule* e *shared rule* nei prossimi decenni.

BIBLIOGRAFIA

- D. Amirante (2007), *India* (Bologna: Il Mulino).
- B. Anderson (2009), *Le comunità immaginate* (Roma: Manifestolibri).
- K.M. Bakke, E. Wibbels (2006), *Diversity, Disparity and Conflict in Federal Systems*, in "World Politics", 59, pp. 1-50.
- H. Bhattacharyya (2010), *Federalism in Asia. India, Pakistan and Malaysia* (New York: Routledge).
- D. Brancati (2006), *Decentralization: Fueling the Fire or Dampening the Flames of Ethnic Conflict and Secession*, in "International Organization", 60, pp. 651-685.
- M. Burgess (2006), *Comparative Federalism in Theory and Practice* (New York: Routledge).
- W. Case (2007), *Semi-democracy and Minimalist Federalism in Malaysia*, in B. He, B. Galligan, T. Inoguchi (eds.), *Federalism in Asia* (Cheltenham: Edward Elgar), pp. 124-143.
- K. Chandra (2005), *What is Ethnic Identity and Does it Matter?*, in "Annual Review of Political Science", 9, p. 397-424.
- L. Diamond, M.F. Plattner (eds) (1994), *Nationalism, Ethnic Conflict and Democracy* (Baltimore: John Hopkins University Press).
- I. Duchacek (1970), *Comparative federalism: The Territorial Dimension of Politics* (New York: Holt Rinehart & Winston).
- R. Eccleston, R. Krever (eds.) (2017), *The Future of Federalism: Intergovernmental Financial Relations in an Age of Austerity* (Cheltenham: Edward Elgar).
- D. Elazar (1994), *Federal system in the World: a Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements* (London: Longman).
- Z. Elkins, J. Sides (eds.) (2007), *Can Institutions Build Unity in Multiethnic States?*, in "American Political Science Review", 101, pp. 693-708.
- P. Francesco, K. Kössler (eds.) (2017), *Comparative federalism: Constitutional Arrangements and Case Law* (Oxford and Portland: Hart).
- T. Frank (1968), *Why Federations Fail?* (London: London University Press).
- R. Hardgrave (1994), *India: The Dilemma of Diversity*, in L. Diamond, M.F. Plattner (eds), *Nationalism, Ethnic Conflict and Democracy* (Baltimore: John Hopkins University Press).
- B. He, B. Galligan, T. Inoguchi (eds.) (2007), *Federalism in Asia* (Cheltenham: Edward Elgar).
- U. Hicks (1978), *Federalism: Failure and Success* (London: Macmillan Ltd).
- D.L. Horowitz (1985), *Ethnic Groups in Conflict* (Berkeley: University of California Press).
- A. Iff (2012), *Peace Promoting Federalism: Making Sense of India and Nigeria*, in "Publius: The Journal of Federalism", 43, pp. 227-250.
- P. King (1982), *Federalism and Federation* (London: Croom Helm).
- W. Kymlicka (1998), *Is federalism a Viable Alternative to Secessionism?* (New York: Routledge).
- A. Lijphart (1977), *Democracy in Plural Societies: a Comparative Exploration* (New Haven: Yale University Press).
- W.S. Livingston (1956), *Federalism and Constitutional Change* (Oxford: Clarendon Press).

ISSN 2283-7949

GLOCALISM: JOURNAL OF CULTURE, POLITICS AND INNOVATION

2018, 2, doi: 10.12893/gjcp.2018.2.4

Published online by "Globus et Locus" at www.glocalismjournal.net

Some rights reserved

- S. Mainwaring (1993), *Presidentialism, Multipartyism and Democracy: the Difficult Combination*, in "Comparative Political Studies", 26, pp. 198-228.
- S. Rajagopalan (2000), *Internal Unit Demarcation and National Identity: India, Pakistan and Sri Lanka*, in W. Safran, M. Ramon (eds.), *Identity and Territorial Autonomy in Plural Societies* (Milton Park: Routledge).
- W.H. Riker (1964), *Federalism: Origin, Operation, Significance* (Boston: Little Brown and Company).
- J. Rodden (2004), *Comparative Federalism and Decentralization: on Meaning and Measurement*, in "Comparative Politics", 36, pp. 481-500.
- A. Rondinone (2008), *India: una geografia politica* (Roma: Carrocci).
- W. Safran, M. Ramon (2000) (eds.), *Identity and Territorial Autonomy in Plural Societies* (Milton Park: Routledge).
- Z. Shahid (2015), *Federalism in Pakistan: Of Promises and Perils*, in "Perspectives on Federalism", 1, pp. 118-145.
- J. Snyder (2000), *From Voting to Violence: Democratization and Nationalism Conflict* (New York: Norton).
- D. Triesman (2002), *Decentralization and the Quality of Government* (Los Angeles: University of California Press).
- G. Tsebelis (2011), *Veto Players: How Institutions Work* (Princeton: Princeton University Press).
- J.C. Vile (1961), *The Structure of American Federalism* (Oxford: Oxford University Press).
- R. Watts (1966), *New Federations: Experiments in the Commonwealth* (London: Clarendon Press).
- R. Watts (2008), *Comparing Federal Systems* (Montreal & Kingston: McQueen's University Press).

ISSN 2283-7949

GLOCALISM: JOURNAL OF CULTURE, POLITICS AND INNOVATION
2018, 2, doi: 10.12893/gjcpi.2018.2.4
Published online by "Globus et Locus" at www.glocalismjournal.net



Some rights reserved