

Federalismo: considerazioni storico-giuridiche

Marco Fioravanti

1. Premessa

Nell'attuale dibattito politico-istituzionale il termine "federalismo" ha spesso assunto un significato ideologico e simbolico: in questa sede, cercheremo il più possibile di affrontare la questione nei suoi aspetti storico-giuridici¹. Il federalismo appare oggi sinonimo di libertà e di autonomia, mentre, dal punto di vista giuridico, il termine sta a indicare un assetto dei poteri pubblici che, in determinate zone geografiche caratterizzate da peculiarità storico-politiche, permette un equilibrio tra governo centrale e amministrazioni periferiche. In altre parole il federalismo non è altro che un modo di esercitare la sovranità che, osserva Giovanni Bognetti, "non è una realtà isolata, assoluta e autosufficiente: è il mezzo per la realizzazione coattiva di valori fondamentali nel seno di gruppi sociali e si organizza nei modi che meglio si confanno, nelle circostanze date, alla realizzazione di quei valori"².

Come scrive Jörg Luther:

giuridicamente, il federalismo indica un principio di riorganizzazione del potere sul territorio in base al quale una pluralità di enti territoriali che rappresentano collettività locali si integra in un aggregato più o meno duraturo³.

¹ Il presente lavoro si propone soltanto di svolgere alcune considerazioni intorno a un tema centrale della storia giuridico-istituzionale degli ultimi secoli, la cui bibliografia è particolarmente ricca. Pertanto ci limiteremo a fornire i soli riferimenti bibliografici essenziali.

² Giovanni Bognetti, *Federalismo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1991, p. 291, ora in Id., *Federalismo*, Torino, 2001. Un'opera classica di riferimento è Daniel J. Elazar, *Idee e forme del federalismo*, Milano, 1995. Il più recente lavoro di sintesi è Sofia Ventura, *Il federalismo. Il potere diviso fra centro e periferia*, Bologna, 2002.

³ Jörg Luther, *Federalismo*, in *Dizionario delle istituzioni e dei diritti del cittadino*, a cura di Luciano Violante, Roma, 1996, p. 119.

In una accezione generica il termine designa la teoria dello Stato federale con le sue caratteristiche peculiari di tipo costituzionale; in una accezione più ampia però il termine sta a indicare una visione del mondo in cui grazie ad un legame federale tra tutte le nazioni si possa garantire la pace perpetua⁴. Poi si può a sua volta distinguere il termine federalismo in una accezione sociologica e in una storica: nel primo caso si intende un collegamento fra diversi popoli o Stati, nel secondo si tratta di una mediazione tra governo centrale e poteri locali, siano essi “Stati” o Cantoni. Come afferma Corrado Malandrino sarebbe meglio parlare di “federalismi”:

[il federalismo] può essere concepito come idea filosofico-politica giusnaturalistica del patto federale, principio costituzionale e organizzativo, forma di governo e teoria dello Stato federale; o, ancora, come visione ideologica di una specifica forma sociale, tendenza politica proteiforme determinata dal proprio fine, e addirittura come particolare stile e modo di pensare e di atteggiarsi⁵.

Quello che qui preme però sottolineare è l’aspetto storico – giuridico del federalismo, analizzando per prima cosa l’origine e il significato dei termini che vengono utilizzati nel dibattito contemporaneo sull’assetto dei poteri pubblici e sulle riforme istituzionali.

2. Considerazioni terminologiche: Confederazione, Federazione, Stato regionale, decentramento amministrativo e decentramento politico, *devolution*

Confederazione. Il termine federalismo deriva dal latino *foedus*, trattato, da cui derivano i sostantivi *federatio* e *confederatio*, patto e alleanza. Cominciamo ad esaminare il concetto di confederazione perché in un certo senso viene cronologicamente prima della federazione; è un’istituzione molto più antica della federazione, che possiamo far risalire alle leghe delle città-stato dell’antica Grecia, così come la federazione svizzera e gli Stati Uniti d’America prima di essere vere e proprie federazioni erano delle Confederazioni. Con il termine confederazione si vuole indicare un’alleanza tra Stati sovrani, spesso confinanti, i quali mantengono la loro sovranità e indipendenza nelle scelte più importanti di politica estera e politica interna⁶.

⁴ Visione kantiana secondo la quale solo l’estensione del diritto a tutti i rapporti tra gli Stati può garantire la pace.

⁵ Corrado Malandrino, *Federalismo. Storia, idee, modelli*, Roma, 1998, p. 12.

⁶ Le tipiche scelte che caratterizzano la piena sovranità di uno Stato, cioè, la politica diplomatica, la difesa e la guerra, all’esterno; la tutela dell’ordine pubblico e del rispetto delle leggi, il cosiddetto monopolio legittimo della forza, all’interno.

La confederazione ha potere autonomo in ambito del diritto internazionale in cui può agire come rappresentante delle sue componenti, ma non gode di un potere autonomo originario, non è la legittima espressione di una scelta delle unità che la costituiscono; i rappresentanti degli organi confederali non sono eletti dal popolo e pertanto la confederazione non ha carattere democratico, più che un'associazione tra popoli è un'associazione tra governi. Sono gli Stati associati che cedono un certo numero di poteri (di solito non molti) all'associazione che solo riguardo a quei limitati poteri può agire indipendentemente. Inoltre i singoli Stati che compongono la confederazione godono del diritto di veto che comporta che le sole decisioni che possono essere prese sono quelle votate all'unanimità. Secondo Lucio Levi “[gli] organi centrali, essendo privi di autorità propria e mantenendo l'assoluta indipendenza degli Stati associati, non rappresentano qualcosa di qualitativamente differente dalla somma degli enti politici componenti, e pertanto sono costretti a subire la dinamica degli interessi degli Stati, senza poterla controllare, e a rispecchiare le contraddizioni che invece dovrebbero superare”⁷.

Non si può omettere in un tale discorso, dunque, il problema della sovranità: la teoria “classica” della sovranità, che nasce nel XVI secolo a partire da Jean Bodin non prevedeva limitazioni della sovranità assoluta, mentre il federalismo e le stesse confederazioni sono proprio un tentativo di limitare la sovranità dei singoli Stati membri di una associazione o di una vera e propria unione. “L'assolutezza della sovranità – scrive Fausto Cuocolo – registra da tempo incrinature e persino disposizioni positive – come l'art. 11 della nostra Costituzione – ne ammettono la limitazione, mentre l'articolazione dei rapporti interstatali, con organizzazioni intermedie assai penetranti, ha portato a ridisegnare contenuto e limiti del concetto di sovranità persino a livello di ordinamento internazionale”⁸. Nella confederazione non esiste una vera e propria rinuncia alla sovranità statale, non vi è una disciplina giuridica basata sul diritto interno rappresentato da una Costituzione federale, non esiste un ente distinto dagli Stati che la compongono fornito di sovranità – cosa che avviene appunto per la federazione –, bensì ci si trova in presenza di un rapporto di diritto internazionale, disciplinato dalle regole di tale diritto.

Federazione. Lo Stato federale è un'unione di diritto interno che si fonda su una Costituzione comune la quale garantisce una pluralità di centri di potere. Lo Stato federale è competente su determinate e fonda-

⁷ Lucio Levi, *Confederazione*, in *Dizionario di politica*, diretto da Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino, Torino, 1983, p. 210.

⁸ Fausto Cuocolo, *Forme di Stato e forme di governo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1991, p. 499.

mentali questioni su tutto il territorio della federazione: politica economica, politica estera, difesa. Contro una semplice unione di più Stati i federalisti affermano l'esigenza di un trasferimento di sovranità dai singoli Stati ad un governo federale. I poteri di comando che fino al patto federale erano appartenuti ai singoli stati vengono ripartiti tra enti politici distinti: da una parte lo Stato federale titolare della sovranità sulle più importanti questioni, dall'altra i singoli stati membri che gestiscono autonomamente il governo periferico; questa ripartizione di poteri deve avvenire rispettando il massimo di equilibrio tra il centro e la periferia. Contrariamente agli Stati unitari, nello Stato federale non vi è un potere sovrano su un solo popolo e su un solo territorio, ma la potestà sovrana risiede in due poteri sovrani: il potere centrale del governo federale che esercita la sovranità su tutto il territorio federale e su tutto il popolo della federazione, e l'autorità degli Stati membri che si limita all'ambito territoriale di ogni Stato⁹. Dunque lo Stato federale è sovrano e originario rispetto agli Stati membri della federazione che sono sovrani solo nella porzione di sovranità che a loro spetta secondo il dettato della Costituzione federale¹⁰. Così come le Confederazioni sono una labile somma di Stati, le Federazioni sono associazioni stabili ed efficaci perché assicurano una legge comune a tutti i cittadini di tutti gli Stati che compongono l'alleanza, mantenendo dei margini di sovranità e autogoverno locale¹¹. Mario Albertini, la figura di maggior rilievo del federalismo in Italia dopo Altiero Spinelli, scrive a tal proposito che:

con la federazione lo Stato muta natura, come è accaduto ogni volta che è stato introdotto un nuovo mezzo di governo. Si dice infatti che la federazione è uno Stato, ma anche una associazione di Stati, per mettere in evidenza il fatto che, pur coesistendo nello stesso ambito territoriale, tanto i governi federati

⁹ Secondo Hans Kelsen, fedele alla sua teoria istituzionalistica, e al primato del diritto internazionale, lo Stato federale è costituito da una Costituzione federale che funge da "ordinamento superiore dal quale derivano validità giuridica sia l'ordinamento giuridico centrale, con una competenza parziale per materie, sia gli ordinamenti degli Stati membri, con una competenza parziale, e per materie, e per l'estensione della validità territoriale delle loro norme" cit. in Guido Lucatello, *Stato federale*, in *Nuovissimo Digesto italiano*, XVII, p. 337.

¹⁰ Massimo Severo Giannini, nel suo ormai classico testo sul pubblico potere scrive che gli Stati membri di uno Stato federale "sono Stati a potestà limitate dalla presenza dello Stato federale (è assolutamente ozioso il problema del se essi abbiano o no sovranità), ed in proposito non si pone alcuna delle questioni astratte generali su cui tanto si è dibattuto in passato nella scienza giusinternazionalista", in *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, 1997, p. 87.

¹¹ "Il federalismo – scrive William H. Riker – è un'organizzazione politica nella quale le attività di governo sono ripartite tra governi regionali e governo centrale in modo tale che a ogni tipo di governo sono attribuiti dei settori nei quali ha potere di decisione finale", cit. in Arend Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, Bologna, 1988, p. 182. Per quanto riguarda il rapporto tra federalismo ed eguaglianza si veda Gianni Ferrara, *L'altra riforma nella Costituzione*, Roma, 2002.

quanto quello federale conservano alcuni caratteri dei vecchi Stati, e segnatamente l'indipendenza del loro potere. Però essi non li conservano tutti. I governi federati non fanno politica estera né combattono guerre¹².

Storicamente lo Stato ha sempre puntato alla concentrazione dei poteri nelle mani di un apparato governativo unico. Con il tramonto dell'ordinamento feudale in Europa occidentale nel XIV e XV secolo e fino alla pace di Westfalia si è affermato e stabilizzato un modello di Stato quale unico ente territoriale sovrano; questo processo ha raggiunto il suo apogeo con il Congresso di Vienna e la Conferenza di Parigi. Però, come scrive Giovanni Bognetti "lo Stato, unitario al suo interno e libero di legami e dipendenze all'esterno, non è l'unico modello di organizzazione dei poteri politici che la storia degli ultimi secoli conosca: anzi, nell'età contemporanea esso tende a diventare un caso abbastanza raro"¹³. Possiamo dire, con Malandrino, che:

il federalismo, come tendenza politica-contemporanea, nasce dalla contestazione dello Stato moderno a sovranità assoluta, unitario, monocentrico e, soprattutto, nazionale. Non nel senso, si badi, della negazione della nazione e dell'unità nazionale. Ma della negazione del fatto che a tale valore si associ quello della corrispondenza alla sovranità esclusiva dello Stato-nazione centralista nel suo territorio e nel suo ordinamento. Bobbio ha notato che, un po' schematicamente, il processo verso lo Stato federale rappresenta un processo inverso a quello che aveva caratterizzato la formazione dello Stato-moderno. Tanto accentratore questo, quanto decentralizzante quello¹⁴.

Al di là delle definizioni che si possono adottare per definire il federalismo, possiamo limitarci a dare una connotazione neutra e il più possibile condivisibile di federalismo che è quella teoria di governo o quell'assetto di poteri che implica la presenza di due tipi o due livelli di governo: da una parte il governo federale, dall'altra una pluralità di governi statali¹⁵. Per usare le parole di Gianfranco Pasquino il federalismo

¹² Mario Albertini, *Nazionalismo e federalismo*, Bologna, 1999, p. 98.

¹³ Giovanni Bognetti, *Federalismo*, cit., p. 275.

¹⁴ Corrado Malandrino, *Federalismo*, cit., p. 17.

¹⁵ Anche se non siamo del tutto d'accordo sull'utilizzo di schemi rigidi nello studio dei fenomeni storico-giuridici, è interessante, dal punto di vista della scienza politica, elencare le caratteristiche che secondo il politologo olandese, Arend Lijphart, un sistema federale deve avere: "una costituzione scritta, il bicameralismo, il diritto delle unità componenti ad essere associate nel procedimento di emendamento della costituzione federale, ma di poter modificare la loro costituzione unilateralmente, la rappresentanza uguale o non proporzionale delle unità componenti più piccole nella camera federale e il governo decentrato", Arend Lijphart, *Le democrazie* cit., p. 182. Per una schematizzazione più strutturata e con una maggiore attenzione all'aspetto storico-comparato vedi "I viaggi di Erodoto", anno 9, n. 25, gen.-apr. 1995, numero monografico dedicato al federalismo, a cura di Roberto Martucci, in particolare lo schema a p. 100.

si fonda su un accordo grazie al quale vengono riconosciute competenze decisionali più o meno specifiche ai due livelli di governo. Esiste una tensione permanente fra il livello di governo federale e il livello dei governi statali che non si risolve mai completamente a favore dell'uno o degli altri¹⁶.

Gli esempi storici più rilevanti al riguardo sono gli Stati Uniti d'America che, dopo gli *Articles of Confederations* del 1781 che sancivano un accordo di tipo confederale, raggiunsero nel 1787 un compromesso federale che diventerà "l'idealtipo" del modello federale; la Svizzera con la sua Costituzione del 1874; l'Impero germanico, sia nel periodo monarchico (1871-1918) che in quello democratico-repubblicano (1913-1933) e la Germania occidentale con la legge fondamentale del 1949 che è rimasta sostanzialmente immutata dopo la riunificazione avvenuta nel 1990; l'Austria secondo la sua Costituzione del 1955, promulgata dopo il riacquisto della piena sovranità; il Belgio, con la Costituzione del 1831 che ha subito ampie revisioni in senso federale; la Spagna che, con la Costituzione del 1978, ha riscoperto il principio del decentramento e delle autonomie; numerose repubbliche latino-americane; molte ex colonie inglesi tra cui spiccano l'India, l'Australia e il Canada; e poi l'ex Unione delle repubbliche socialiste sovietiche (U.R.S.S.) con le Costituzioni del 1924, del 1936 e con quella del 7 ottobre 1977; la Repubblica socialista federale jugoslava con la Costituzione del 7 aprile 1963 e con quella del 21 febbraio 1974. Nel prossimo paragrafo analizzeremo soltanto le esperienze storiche più significative del federalismo che sono quella statunitense, quella tedesca e quella svizzera.

Stato regionale. Nello Stato regionale vale il principio per il quale lo Stato centrale garantisce alle regioni determinati poteri enumerati e limitati, di solito, da una costituzione rigida. In questo caso la potestà sovrana risiede in un solo ordinamento, lo Stato centrale, che si autolimita affidando prerogative alle regioni che però non godono di una sovranità propria, diretta. Le Regioni hanno la possibilità di legiferare, come lo Stato, però all'interno delle materie elencate dalla Costituzione, secondo la logica gerarchica del sistema costituzionale delle fonti del diritto¹⁷. Il procedimento di formazione dello Stato regionale è in un certo senso opposto a quello dello Stato federale: nel primo caso è lo Stato, unico titolare della sovranità, che crea le Regioni; nel secondo caso sono

¹⁶ Gianfranco Pasquino, *Lo Stato federale*, Milano, 1996, p. 24.

¹⁷ Scrive Massimo Severo Giannini che "le regioni sono enti politico-amministrativi di vasta area, di regola di area storicamente connotata, per lo più per i suoi valori culturali, ma talora anche solo per valori assolutamente storici. [...] Non esiste un modello dogmatico di Stato «regionale», dall'ascrizione al quale derivino conseguenze giuridiche definibili: ogni Stato regionale si ordina secondo regole di diritto positivo proprio, in certi casi avvicinandosi allo Stato federale, se e in quanto al potere centrale si da un ristretto numero di attribuzioni", in *Il pubblico potere*, cit., p. 88.

degli Stati sovrani indipendenti che decidono di federarsi. Secondo Fausto Cuocolo lo Stato regionale è uno Stato che:

realizza un forte decentramento di potestà attribuendole ad entità intermedie, definite per lo più Regioni o Comunità autonome, con una situazione che se certamente non coinvolge il carattere unitario dello Stato, dal quale quelle entità decentrate derivano quale ne sia la legittimazione storica, tuttavia crea una situazione nuova e realizza, in termini di articolazione di competenze sostantive, punti significativi di contatto con le esperienze federali¹⁸.

Inoltre mentre le esperienze federali storicamente hanno sempre visto un rafforzamento del potere centrale rispetto alle competenze statali, tipico è il caso degli Stati Uniti d'America, negli Stati unitari regionali si è proceduto verso un forte decentramento di competenze a favore delle Regioni, come per esempio è avvenuto in Italia. “Senza intaccare i principi teorici – scrive il Cuocolo – [...] la forma di Stato regionale è quella che sostanzialmente registra il punto di avvicinamento, storicamente più rilevante, nell'evoluzione degli Stati federali verso l'accenramento e di quelli unitari verso il decentramento”¹⁹.

Decentramento amministrativo e decentramento politico. Ciò che occorre subito fare è una distinzione tra il decentramento politico e il decentramento amministrativo. Il primo comporta la possibilità da parte di soggetti politici periferici di condividere la sovranità con lo Stato centrale. Gli Stati regionali sono un esempio di Stati che garantiscono un effettivo decentramento politico, oltre che amministrativo, attribuendo alle singole regioni un diritto “autonomo” a legiferare su determinate materie. Le regioni possono in un certo modo partecipare all'esercizio dell'indirizzo politico che è una prerogativa tipica del potere centrale; è per questo che gli Stati unitari con una forte autonomia politica sono quelli che maggiormente si avvicinano al modello federale. Nel caso del decentramento amministrativo, invece, alcuni apparati decentrati dello Stato svolgono determinate funzioni che rimangono però imputate al governo centrale. Ciò che differenzia il decentramento amministrativo da quello politico è il “titolo” per cui le diverse entità autonome agiscono: il decentramento amministrativo non esprime un'idea di diritto autonomo ma permette a enti non autonomi di agire a titolo derivato dal potere centrale, come per esempio gli enti locali.

Il decentramento amministrativo non è una ripartizione della sovranità ma soltanto una maniera diversa attraverso la quale lo Stato cen-

¹⁸ Fausto Cuocolo, *Forme di Stato e forme di governo*, cit., p. 501.

¹⁹ *Ibidem*. Si veda anche Giovanni Bognetti, *L'evoluzione del federalismo moderno e i diversi modelli dello Stato federale*, in *Modelli giuridici ed economici per la Costituzione europea*, a cura di Angela Maria Petroni, Bologna, 2001.

trale, unico titolare di essa, la esercita. Il decentramento politico, invece, consiste in una reale ripartizione della sovranità, una divisione della sovranità in senso orizzontale, per raggiungere una maggiore libertà individuale e una maggiore possibilità di autogoverno.

Ma occorre anche in questo caso sgombrare il campo da preconcetti di carattere ideologico che impediscono una comprensione dei termini di decentramento e accentramento. Circa venti anni fa Fabio Roversi-Monaco scriveva parole importanti, oggi più che mai attuali, contro la falsa dicotomia che separerebbe accentramento e decentramento, il primo rappresentante l'autoritarismo e l'oppressione delle libertà, il secondo invece la felice realizzazione dell'autogoverno democratico:

Così si continua a sostenere una stretta connessione del decentramento con la libertà e con la democrazia, in base sostanzialmente ad una interpretazione «romantica» e a una tendenziale idealizzazione del concetto di decentramento. L'errore consiste nell'essere partiti dal postulato di una distinzione dicotomica, che poi è stata rigidamente mantenuta, fra accentramento e decentramento, intesi come posizioni ben definite e contrapposte. Questo ha portato ad una polarizzazione dei valori, nel senso, generalmente, di assegnare al decentramento il polo positivo, in cui si situano valori come la libertà individuale e l'autogoverno democratico, mentre l'accentramento è il polo negativo, autocratico e totalitario”²⁰.

Non solo il decentramento, dunque, non è sinonimo di libertà ma può rivelarsi, a volte, in contraddizione con le esigenze della democrazia e dell'eguaglianza sostanziale, che sono invece maggiormente favorite dall'accentramento.

“*Devolution*”. Il termine *devolution* è ormai entrato a tutti gli effetti nel linguaggio politico e giornalistico italiano, ma non ha ancora assunto un preciso significato scientifico essendo, in dottrina, quasi assente come lemma giuridico. Il *Grande Dizionario della lingua italiana* di Salvatore Battaglia fornisce la seguente definizione del termine “devoluzione”:

Restituzione di un bene nella disponibilità esclusiva del proprietario, quando il terzo, a favore del quale egli aveva costituito un diritto particolare, si rende responsabile di determinate inadempienze o quando si verificano particolari circostanze previste dalla legge o dal contratto. [...] Nel diritto intermedio: restituzione o ritorno di un feudo o di uno Stato vassallo nel pieno potere del sovrano concedente, quando il vassallo si è reso colpevole di un grave delitto contro il suo signore o muore senza eredi. Attribuzione di un regno o altro

²⁰ Fabio Roversi-Monaco, *Decentramento (e accentramento)*, in *Dizionario di Politica*, cit., p. 301. Si veda anche Massimo Luciani, *A mo' di conclusione: le prospettive del federalismo in Italia*, in *Quale dei tanti federalismi*, a cura di Alessandro Pace, Padova, 1997.

Stato, alla morte del sovrano, ai suoi discendenti, o, se questi mancano, ai congiunti di un ramo collaterale²¹.

Il significato giuridico del termine italiano è molto diverso da come viene utilizzato comunemente nel linguaggio giornalistico e nel dibattito politico più recente. La devoluzione è un istituto giuridico che, soprattutto nel diritto intermedio, comportava la restituzione di un feudo da parte del vassallo al *dominus* quando il vassallo moriva senza eredi. Dunque una accezione giuridica quasi contraria a quella con la quale viene utilizzato oggi il termine *devolution*; il termine non sta a significare una concessione di poteri e prerogative dal centro alla periferia, bensì il ritorno di un feudo o di uno Stato nel pieno potere del sovrano. Pertanto, si ritiene più opportuno, nel dibattito politico attuale, utilizzare il termine inglese, per evitare incomprensioni fuorvianti.

Nel mondo anglosassone, soprattutto nel Regno Unito, dall'inizio degli anni Settanta si è affermato questo termine con uno specifico significato politico, per garantire maggiore autonomia al Galles e alla Scozia, e anche all'Irlanda del Nord, ma con problemi più gravi. Scrive Philip Norton:

Devolution may be defined as the delegation of central government powers to subordinate units, these powers being exercised with some degree of autonomy though with ultimate power remaining with the central authority. So defined, the creation of councils at county and local level constitutes a form of devolution. However, the term has been employed to refer principally to the devolution of powers to new layers of government between the national and local level²².

Anche nella dottrina anglosassone il termine non ha ancora assunto caratteristiche precise e non sono chiari i limiti della “devoluzione” di poteri: quali sono le implicazioni costituzionali e fiscali della *devolution*?, quali saranno le conseguenze dell'attuale governo locale?, quali le implicazioni per il governo del Regno Unito? Domande alle quali non è facile rispondere anche dopo i referendum dell'autunno del 1997 in Scozia e Galles che hanno sancito la “rinascita” del Parlamento scozzese e di una Assemblea gallese²³.

²¹ S. v., in Salvatore Battaglia, *Grande Dizionario della lingua italiana*, vol. IV, Torino, 1971, p. 299.

²² Philip Norton, ed., *The consequences of devolution*, London, 1998, p. 7, vedi in particolare il contributo dello stesso Philip Norton, *Tackling the 'devolution bug'*, p. 7-8. Per quanto riguarda la Scozia, si veda Giulia Caravale, *Devoluzione scozzese e nuovi assetti costituzionali in Gran Bretagna*, “Rassegna parlamentare”, 3/2000, pp. 659-708.

²³ “The first years of the Parliament saw these various proposals carried through. A Referendums (Scotland and Wales) Bill was quickly introduced and enacted – it received Royal Assent on 31 July 1997 – White Papers – *Scotland's Parliament* and *A Voice for Wales* – were published. In the referendum in Scotland on 11 September, the proposal for a Scottish Parliament was endorsed by 1,775,045 votes (74,3%) to 614.400 (25,7%); that for the Parliament having tax-

2. Il federalismo nella storia: Stati Uniti d'America, Germania, Svizzera.

Stati Uniti d'America. La prima realizzazione pratica nella storia moderna di un'organizzazione dei poteri di tipo federale avvenne nelle ex colonie britanniche alla fine del XVIII secolo. Per la prima volta nella storia moderna tredici Stati indipendenti decisero, pacificamente e attraverso una procedura democratica, prima di confederarsi e poi di stringere ulteriormente questo patto in una federazione. Oltre i motivi scatenanti della guerra d'indipendenza, ciò che qui sta a cuore sottolineare è l'insieme di elementi storici, politici e giuridici che determinarono, dopo la separazione delle colonie dalla madre patria, la loro riorganizzazione in Stato federale. Quello che avvenne fu una vera e propria rottura nella concezione della sovranità e del rapporto dei poteri; una rottura epocale che mise in discussione una tradizione secolare del pensiero politico occidentale. Attraverso la Costituzione del 1787 si realizzò quel compromesso che avrebbe dovuto permettere, e in effetti lo ha fatto per più di due secoli, una reale convivenza di più Stati sovrani, ognuno dei quali rinunciava ad una parte della propria sovranità originaria per delegarla ad un governo federale che avrebbe garantito una maggiore forza e sicurezza di quanto avrebbero potuto fare i singoli Stati. Ciò che gli antifederalisti contestarono ai promotori della costituzione federale, in particolare ad Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, autori del *Federalist*, è che un vero autogoverno e una vera libertà politica si può avere solo in uno Stato di piccole dimensioni, in cui può essere garantita la partecipazione di tutti gli individui alla vita politica (tesi che nel pensiero politico occidentale va da Aristotele fino a Rousseau). La risposta degli autori del *Federalist*, di questi "articoli di propaganda" che poi diventeranno un classico della scienza politica e del costituzionalismo, fu che, se è vero che in uno Stato di piccole dimensioni è più facile garantire l'autogoverno e le libertà, è altrettanto vero che tredici piccoli Stati divisi tra loro non potranno mai essere sicuri dagli attacchi esterni, non potranno mai esercitare un ruolo importante economicamente e politicamente e non potranno mai decollare come potenze internazionali e far fronte a colossi militari-economici quali Gran Bretagna, Francia e Spagna. È da queste considerazioni che il lavoro di Hamilton di Madison e di Jay prende le mosse per costruire un'organizzazione dei poteri che garantisca allo stesso tempo queste due esigenze: l'autogoverno locale e l'indipendenza nei confronti delle altre potenze. Da qui nacque il "grande compromesso di Filadelfia" che porterà alla Costituzione

varying powers by 1,512,889 votes (63,5 %) to 870,263 (36,5%). In the referendum in Wales on 18 September, the turnout was lower than in Scotland (50,3% compared with 60,4% in Scotland) and the vote much closer: the proposal for a Welsh Assembly was endorsed by 559,419 votes to 552,698", Philip Norton, *Tackling the 'devolution bug'*, cit., p. 8.

federale del 17 settembre 1787. Più che di compromesso possiamo parlare, come fa Lucio Levi nella sua introduzione all'ultima edizione del *Federalist*, di "compromessi"

La costituzione fu il frutto di un insieme di compromessi tra rottura politica con l'Impero e continuità della tradizione giuridica britannica; tra sovranità federale e sovranità statali; tra Stati grandi e Stati piccoli; tra rappresentanza proporzionale del popolo e rappresentanza paritetica degli Stati; tra i federalisti, che puntavano sulla riforma istituzionale come mezzo per sconfiggere l'anarchia e respingere le ingerenze delle potenze europee, e gli antifederalisti, che temevano che il governo federale avrebbe minacciato le libertà conquistate con la rivoluzione. [...] L'accordo sulla nuova forma di governo scaturì dal compromesso tra due correnti politiche. La prima voleva uno Stato unitario che eliminasse la sovranità dei tredici Stati, la seconda il miglioramento della Confederazione, senza limitare la sovranità dei tredici Stati²⁴.

Il compromesso che qui preme sottolineare è quello che avvenne nell'assetto dei poteri pubblici e nel rapporto tra gli Stati. Agli Stati membri della nuova federazione vennero sottratti poteri attribuiti al nuovo Stato centrale, come la politica di difesa, la politica estera e la moneta, mentre mantenevano le loro prerogative negli affari economici, sociali e di ordine pubblico. I meccanismi studiati per realizzare questo equilibrio tra i poteri sono numerosi, alcuni dei quali complessi. Basti pensare, per quanto ci riguarda, al legislativo bicamerale formato da un Senato con rappresentanza statale paritaria²⁵ e da una Camera dei Rappresentanti che rappresenta invece l'intera nazione in maniera proporzionale ai suoi abitanti²⁶. Questo bicameralismo dunque è il meccanismo principale che permise di realizzare l'equilibrio costituzionale tra l'unità della federazione e l'indipendenza degli Stati federati.

²⁴ Lucio Levi, introduzione a Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, *Il Federalista*, Bologna, 1997, p. 25.

²⁵ Così recita l'art. 1, sez. III, 1° co. "The Senate of the United States shall be composed of two Senators from each State, chosen by the legislature thereof for six years; and each Senator shall have one vote"; per il testo della Costituzione degli Stati Uniti d'America in inglese si veda l'interessante *Guida alla Costituzione degli Stati Uniti d'America. Duecento anni di storia, lingua e diritto*, a cura di Gigliola Sacerdoti Mariani, Antonio Reposo, Mario Patrono, Milano, 1999; il libro riporta il testo originale con traduzione italiana a fronte ed è preceduto da una interessante introduzione che analizza gli aspetti giuridici, storici e linguistici della Costituzione del 1787. Si veda inoltre la ormai classica raccolta di Costituzioni contemporanee di Paolo Biscaretti di Ruffia, *Costituzioni straniere contemporanee*, vol. I, *Le costituzioni di dieci Stati di "democrazia stabilizzata"*, Milano, 1994⁶. Si veda anche la recente raccolta di testi costituzionali moderni e contemporanei di Paolo Alvazzi del Frate, *Fonti di storia costituzionale*, Roma, 2000.

²⁶ Art. 1, sez. II, 1° co. "The House of Representatives shall be composed of members chosen every second years by the people of the several States, and the electors in each State shall have the qualifications requisite for electors of the most numerous branch of the State legislature".

La soluzione del problema fu trovata nell'affiancare alla Camera dei Rappresentanti, i cui membri, eletti ogni due anni, rappresentano il popolo della federazione in misura proporzionale al numero degli elettori, il Senato. Esso dura in carica sei anni, ma un terzo dei suoi componenti è rinnovato ogni due anni, e assolve alla funzione di rappresentare in modo paritetico (due Senatori per Stato) gli Stati²⁷.

Rendere il Senato una camera di rappresentanza dei singoli Stati indipendentemente dalla loro grandezza e dal loro numero di abitanti fu il meccanismo per realizzare una struttura dei poteri di tipo federalistico in una grande dimensione geografica e politica. I piccoli Stati, tendenzialmente antifederalisti per paura di essere fagocitati dagli Stati più grandi e più ricchi, accettarono il patto federale grazie alla possibilità che hanno di mandare due loro rappresentanti in Senato in maniera identica a quanto possono fare i grandi Stati. Scrive Corrado Malandrino che

L'equilibrio tra la sovranità federale e quella degli Stati, che godono di un completo autogoverno, assicurato dalle costituzioni federale e proprie, sia a livello statale sia a livello delle minori autonomie locali e sociali, è conseguito anche tramite una ripartizione delle materie di competenza. Restando agli Stati la cura degli affari interni, in generale sono delegate alla federazione le relazioni e i trattati internazionali, con rilievo speciale del Presidente in fase esecutiva e del Senato per il dibattito e la ratifica²⁸.

I pericoli maggiori che i federalisti vedevano, d'accordo in questo caso con gli antifederalisti, erano da una parte il pericolo di una dittatura della maggioranza e dall'altra il pericolo dell'anarchia interna e internazionale. Il primo di questi pericoli fu evitato attraverso il continuo controllo del popolo sui suoi rappresentanti che godevano di un mandato molto breve, ma soprattutto attraverso una rigida separazione dei poteri in modo tale che "il potere fermi il potere". La naturale tendenza alla concentrazione dei poteri, al dispotismo e alla tirannide è contrastata da un sistema di equilibri e di controlli reciproci tra i poteri dello Stato. Il regime presidenziale stesso è un esempio della realizzazione della separazione dei poteri: il titolare del potere esecutivo è eletto dal popolo, seppure in maniera indiretta, e non ha un rapporto di tipo fiduciario con le Camere elette anch'esse dal popolo²⁹.

²⁷ Lucio Levi, introduzione a Alexander Hamilton, cit., p. 51.

²⁸ Corrado Malandrino, *Federalismo*, cit., p. 43. Per quanto riguarda il pensiero anti-federalista, si veda Massimo L. Salvadori, *Potere e libertà nel mondo moderno. John Calhoun: un genio imbarazzante*, Roma-Bari, 1996.

²⁹ Art. 2, sez. I, 1° co. "The executive power shall be vested in a President of the United States of America. He shall hold his office during the term of four years, and together with the Vice-President, chosen for the same term, be elected as follows" [segue la spiegazione del metodo a suffragio universale indiretto che ha luogo per le elezioni presidenziali].

Per superare invece l'anarchia che minaccia l'ordinamento interno di uno Stato e quello internazionale bisogna, secondo i federalisti, superare il patto confederale in cui vige il principio dell'unanimità che crea impossibilità decisionali e in cui le leggi non sono altro che raccomandazioni perché nessuno Stato membro è tenuto alla loro attuazione. Scrive Alexander Hamilton nel 22° saggio del *Federalist*

La necessità dell'unanimità nei pubblici consessi, o di qualcosa che ad essa molto si avvicina, si basa sul ragionamento che tale unanimità possa rappresentare una maggiore garanzia. In pratica, la sua concreta applicazione finisce per creare difficoltà all'amministrazione, per minare l'energia del governo, per sostituire il piacere, o il capriccio, o le mene di una parte di nessun peso, turbolenta o corrotta, alle regolari deliberazioni e decisioni di una rispettabile maggioranza. In quei particolari stati di emergenza in cui un paese si può venire a trovare e nei quali divengono particolarmente importanti la bontà o meno del suo governo, così come la sua forza o la sua debolezza, si impone l'esigenza di agire: gli affari pubblici debbono essere amministrati, in un modo o nell'altro. [...] Il governo stesso viene spesso tenuto in uno stato di inazione per l'impossibilità di assicurarsi il numero di voti necessari. La sua posizione dunque sarà debole e a volte confinerà nell'anarchia³⁰.

Questo modello teorico di sistema federalistico ha regolato la struttura politica degli Stati Uniti d'America per più di duecento anni, non senza però subire dei cambiamenti, a volte anche profondi, soprattutto nel rapporto tra Stato federale e Stati membri. Di particolare rilevanza si è dimostrato il ruolo svolto dalla Corte Suprema nella definizione delle rispettive sfere di competenza tra Stati membri e Stato federale. Ciò che non aveva trovato d'accordo tutti i "padri fondatori" e che era rimasto un problema latente era se la federazione fosse o meno dissolubile. Problema latente fino allo scoppio della guerra civile (1861-1865), partita in cui, al di là dello scontro tra il latifondismo agrario del Sud e la borghesia commerciale e industriale del nord, si giocava il diritto o meno di uno Stato membro dell'Unione a uscirne. L'esito della guerra, oltre a vietare per sempre l'istituto della schiavitù attraverso il XIII Emendamento³¹, sancì il principio costituzionale, non scritto, che dall'Unione non si può mai secedere. La guerra civile segnò un punto di svolta anche per il rafforzamento dei poteri centrali e in particolare del Presidente della Repubblica, fino ad arrivare alla crisi economica del 1929 e al New Deal di Franklin Delano Roosevelt caratterizzato da un grande intervento del governo fe-

³⁰ Alexander Hamilton, in *Il Federalista*, cit., p. 267-268.

³¹ XIII Emendamento, sez. I, "Neither slavery nor involuntary servitude, except as a punishment for crime whereof the party shall have been duly convicted, shall exist within the United States, or any place subject to their jurisdiction".

derale in campo finanziario che comportò un ulteriore accentramento dei poteri³².

Germania. Il federalismo tedesco vanta una storia molto lunga che coincise con l'unificazione imperiale del 1871. Da questo momento ebbe inizio l'esperienza federale degli Stati tedeschi, che assunse un ruolo esemplare per la teoria del federalismo. Questo modello imperiale (1871-1918) è caratterizzato da una preponderanza prussiana e da una concentrazione dei poteri soprattutto nel governo del Reich a scapito dei poteri dei singoli Stati.

Con la Costituzione di Weimar del 1919 ci fu in Germania il primo tentativo di instaurare un sistema veramente democratico. Non si può però parlare di un sistema federale vero e proprio: da una parte i costituenti vollero garantire alla Germania una struttura democratica, dall'altra però sentirono l'esigenza di realizzare una struttura decentrata per garantire la funzionalità dell'apparato statale. Non fu facile conciliare le due esigenze. Scrive, a tal proposito, Costantino Mortati

Tale soluzione viene trovata riaffermando, da un lato, l'unità dello Stato in nome del principio democratico e della sovranità popolare, [...] e, dall'altro, prevedendo non un vero sistema federale rigorosamente inteso (formato da Stati-membri, ognuno dei quali conserva – in parte – la propria sovranità), ma un sistema di ampio decentramento regionale costituzionalmente garantito, fondato sull'autonomia dei singoli *Länder*³³.

Quella su cui ci soffermeremo ora, per la sua rilevanza storico-giuridica nella storia del federalismo, è l'esperienza della Germania di Bonn. Dopo la sconfitta nella seconda guerra mondiale e l'occupazione da parte delle potenze vincitrici, la parte della Germania posta sotto il con-

³² Secondo Gianfranco Miglio, la cui tesi al riguardo appare minoritaria in dottrina, gli Stati Uniti d'America, soprattutto dopo i tornanti della guerra civile e del New Deal, sono diventati uno Stato accentrato come gli altri; il federalismo americano sarebbe – secondo il politologo, già ideologo della Lega Nord, recentemente scomparso – un federalismo *degenerato* in cui dopo un breve periodo di vere e proprie autonomie e di vero pluralismo (1776-1787), i federalisti (che per Miglio non vogliono far altro che creare uno stato unitario) danno vita ad una Costituzione federale soggetta a *deperimento*. “Il caso americano – ma in fondo già anche quello tedesco – rivela la presenza di un pericolo che corrono tutte le Costituzioni «federali»: è quello che io chiamo legge di *deperimento* di ogni Federazione. Se l'equilibrio fra gli (almeno) due livelli di potere non è solidamente garantito – anche e soprattutto nei confronti degli Stati o Cantoni – è fatale che chi detiene il potere centrale (federale) tenda ad allargarlo fino ad assorbire le prerogative dell'altro livello o a ridurlo a un significato puramente formale”, Gianfranco Miglio, *Federalismi falsi e degenerati*, Milano, 1997, p. XIV.

Un contributo attento al dibattito sugli “equilibri di un pluralismo di poteri” nella storia costituzionale statunitense è Giuseppe Buttà, *Problemi del federalismo americano. Da Hamilton a Reagan*, “I viaggi di Erodoto”, cit., p. 122-129.

³³ Costantino Mortati, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova, 1973, p. 200.

trollo delle potenze occidentali (Francia, Inghilterra e Stati Uniti d'America), la cosiddetta Germania occidentale, fu autorizzata dalla Conferenza di Londra del 1948 a costituirsi in Stato. La legge suprema che regolò la struttura di questo nuovo Stato fu progettata e presentata nel 1949 come Legge Fondamentale, *Grundgesetz*, e promulgata il 23 maggio 1949 come "Legge Fondamentale della Repubblica Federale di Germania". Il testo non assunse la denominazione di Costituzione per indicare una certa provvisorietà della legge fondamentale in attesa di una Costituzione per tutta la Germania riunificata. Il preambolo parla, non a caso, esplicitamente di un regime transitorio.

Il potere legislativo è diviso in due camere, una, il *Bundestag*, rappresentante tutta la nazione tedesca, eletta direttamente dal popolo con suffragio universale; l'altra, il *Bundesrat*, rappresenta i *Länder*.

A differenza degli Stati Uniti dove il Senato, come abbiamo visto, è composto da due membri per ogni Stato a prescindere dalla loro grandezza, in Germania tale principio fondamentale degli assetti federali viene temperato accordando ai membri del governo di ogni *Land* tre, quattro o cinque posti nel *Bundesrat* a seconda della loro popolazione³⁴.

Nella Legge Fondamentale tedesca per alcune materie è affidata allo Stato centrale la funzione legislativa esclusiva e primaria e agli Stati membri la funzione concorrente e sussidiaria³⁵.

Sicuramente il *Bundesrat* è posto in una posizione di inferiorità rispetto alla Camera di rappresentanza nazionale (non siamo in presenza di un bicameralismo perfetto): mantiene molti poteri nella legislazione e nell'amministrazione, ma è escluso dalla possibilità di influenzare l'indirizzo politico. Solo il *Bundestag* può eleggere e sfiduciare il Cancelliere, contrariamente agli Stati Uniti dove il Senato partecipa alla funzione di indirizzo politico. Il *Bundesrat* è un organo non elettivo perché composto dai membri delegati dai governi dei *Länder*, ai quali spetta, quale funzione principale, di amministrare, mentre al *Bundestag* spetta la funzione di legiferare, anche se va detto che in alcuni casi i singoli Stati partecipano alla funzione legislativa e il governo centrale

³⁴ Così recita l'art. 51 sulla composizione del *Bundesrat*: "(1) Der Bundesrat besteht aus Mitgliedern der Regierungen der Länder, die sie bestellen und abberufen. Sie können durch andere Mitglieder ihrer Regierungen vertreten werden. (2) Jedes Land hat mindestens drei Stimmen, Länder mit mehr als sieben Millionen Einwohnern sechs Stimmen. (3) Jedes Land kann so viele Mitglieder entsenden, wie es Stimmen hat. Die Stimmen eines Landes können nur einheirlich und nur durch anwesende Mitglieder oder deren Vertreter abgegeben werden"; per la traduzione in lingua italiana vedi Paolo Biscaretti di Ruffia, *Costituzioni straniere contemporanee*, cit.

³⁵ Art. 70 sulla ripartizione delle competenze tra la Federazione e i *Länder*: "(1) Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. (2) Die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern bemißt sich nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes über die ausschließliche und die konkurrierende Gesetzgebung".

partecipa alla funzione amministrativa. Ciò che prevale, però, in caso di contrasto tra norme federali e norme statali è la norma federale che ha potere di indirizzo politico definibile come “legge cornice” o “leggi quadro”, al di fuori della quale i singoli *Länder* non possono esercitare la funzione legislativa³⁶. Oltre ai casi in cui la federazione ha competenza esclusiva, abbiamo materie in cui la federazione e i *Länder* hanno competenza concorrente, cioè i *Länder* hanno competenza legislativa solo quando la federazione non faccia uso del suo diritto di legiferare³⁷.

Il *Bund*, cioè la federazione, ha il potere di emanare disposizioni d'inquadramento – leggi quadro o *Rahmenvorschriften* – concernenti determinati settori come i principi generali sulla scuola, sulla stampa, sulla caccia, sui documenti di riconoscimento ecc³⁸.

Costantino Mortati, sulla scia della terminologia utilizzata dalla dottrina tedesca, qualifica il *Bundesrat* come un organo di “riserva della legalità”, nel senso che la potestà legislativa dei *Länder* è residuale rispetto alle materie di stretta competenza federale quali la politica estera, la difesa, la moneta, la cittadinanza federale, il commercio internazionale, le poste, le ferrovie, ecc. Il *Bundesrat* inoltre ha un potere paritario a quello della prima Camera in caso di revisione costituzionale: è necessario l'assenso dei due terzi dei voti del *Bundesrat*³⁹. In caso di contrasto tra legislativo ed esecutivo il suo assenso è necessario per l'adozione da parte del governo di leggi che non hanno l'approva-

³⁶ Art. 71 sulle competenze legislative esclusive della Federazione: “Im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung nur, wenn und soweit sie hierzu in einem Bundesgesetze ausdrücklich ermächtigt werden“.

³⁷ Art. 72 sulle competenze legislative concorrenti della Federazione: “(1) Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner *Gesetzgebungszuständigkeit* nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. (2) Der Bund hat in diesem Bereich das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. (3) Durch Bundesgesetz kann bestimmt werden, daß eine bundesgesetzliche Regelung für die eine Brforderlichkeit im Sinne des Absatzes 2 nicht mehr besteht, durch Landesrecht ersetzt werden kann“.

³⁸ Art. 75 che contiene la lista delle materie su cui il potere federale può fare delle leggi di inquadramento: “(1) Der Bund hat das Recht, unter den Voraussetzungen des Artikels 72 Rahmenvorschriften für die Gesetzgebung der Länder zu erlassen über: 1. die Rechtsverhältnisse der im öffentlichen Dienste der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechtes stehenden Personen, soweit Artikel 74a nichts anderes bestimmt; die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens; 2. die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse; 3. das Jagdwesen, den Naturschutz und die Landschaftspflege; 4. die Bodenverteilung, die Raumordnung und den Wasserhaushalt; 5. das Melde- und Ausweiswesen; 6. den Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland“.

³⁹ Art. 79: “(1) Das Grundgesetz kann nur durch ein Gesetz geändert werden, das den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich ändert oder ergänzt. [...] (2) Ein solches Gesetz bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates“.

zione del *Bundestag*. Sono contemplate dalla carta costituzionale una serie di materie in cui la competenza spetta al *Bund* in maniera esclusiva, come gli affari esteri, la difesa, la cittadinanza federale, la libertà di circolazione, il sistema valutario e monetario, l'unità del territorio, le poste ecc.⁴⁰

Scrivono Giovanni Bognetti che

Poiché nei settori in cui lo Stato centrale è competente esso (anche per tradizione risalente addirittura all'età imperiale) ha esercitato appieno i suoi poteri, lasciando poco spazio a norme promananti dai *Länder*, e poiché i settori di competenza dello Stato centrale sono, come s'è visto, estesissimi, ne risulta che il sistema giuridico tedesco è complessivamente composto, oggi, da una prevalente massa di norme di origine «centrale»: una massa assai più corposa di quella degli ordinamenti federali dei popoli di lingua inglese e probabilmente anche di quella dell'ordinamento svizzero⁴¹.

La rigidità della Costituzione tocca un punto massimo proprio per quanto riguarda la struttura federale dell'ordinamento, che non è suscettibile di revisione costituzionale.

Dal 1990 tale struttura costituzionale si estende anche alla ex Repubblica democratica tedesca. Il 3 ottobre 1990 la Repubblica democratica tedesca scomparve e gli Stati che la componevano, Brandeburgo, Mecklemburgo-Vorpommern, Sassonia, Sassonia-Anhalt, Turingia, si andarono a sommare agli undici *Länder* della Repubblica federale.

Svizzera. In teoria l'attuale Stato federale svizzero vanta origini antichissime risalenti al patto stipulato nel 1291 dai diversi Cantoni, ma questa data segnò solo l'inizio di una "incubazione" che durò vari secoli e che portò, dopo le guerre napoleoniche e il Congresso di Vienna, i piccoli Cantoni svizzeri a stipulare un vero patto confederale il 7 agosto 1815 sotto gli auspici delle grandi potenze vincitrici di Napoleone I⁴².

Ben presto si sviluppò in Svizzera l'esigenza di giungere ad una unio-

⁴⁰ Art. 73: "Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über: 1. die auswärtigen Angelegenheiten sowie die Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung; 2. die Staatsangehörigkeit im Bunde; 3. die Freizügigkeit, das Paßwesen, die Ein- und Auswanderung und die Auslieferung; 4. das Währungs-, Geld- und Münzwesen, Maße und Gewichte sowie die Zeitbestimmung; 5. die Einheit des Zoll- und Handelsgebietes, die Handels- und Schifffahrtsverträge, die Freizügigkeit des Warenverkehrs und den Waren- und Zahlungsverkehr mit dem Auslande einschließlich des Zoll- und Grenzschatzes; 6. den Luftverkehr [...]".

⁴¹ Giovanni Bognetti, *Federalismo*, cit., p. 286.

⁴² "La struttura costituzionale del 1815 – scrive Luigi Lacchè – riposa su un legame confederale che non intacca, se non in misura ridotta, la sovranità originaria dei cantoni. Il Patto istituisce un vincolo comune che «tiene insieme» i cantoni nella misura meno impegnativa", Luigi Lacchè, *Costituzioni e federalismo nella Svizzera del XIX secolo*, "I viaggi di Erodoto", cit., p. 134.

ne più salda rispetto agli articoli del patto del 1815, dove la Dieta, in cui erano presenti un deputato per ogni Cantone, godeva di poteri ridotti rispetto agli Stati e rispetto ai cittadini. Tra il 1843 e il 1848 sorse una fortissima crisi tra i vari Cantoni: da una parte i sette Cantoni cattolici che rivendicano maggiore autonomia e una propria sovranità indipendente dalla Confederazione, dall'altra quelli protestanti sostenitori della sovranità federale svizzera. I primi si costituirono in una Lega – *Sonderbund* – ma vennero sconfitti dalla Confederazione che arrestò il tentativo scissionistico e sentì il bisogno di rafforzare il legame confederale. Il 12 settembre 1848, nonostante le diversità di opinioni e gli antagonismi, fu ratificato un testo costituzionale che rafforzava il potere centrale. Anche se, per le caratteristiche che possiede, si può parlare di vera e propria federazione, la denominazione rimase quella tradizionale di Confederazione svizzera, di per sé diretta a indicare una mera unione tra più Stati⁴³. Questo assetto costituzionale fu messo in discussione soprattutto in occasione della nascita di due nuovi Stati nazionali a sud e a nord della Svizzera: l'Italia e la Germania, rispettivamente nel 1861 e nel 1871. Questi eventi storici spinsero i Cantoni svizzeri a ripensare il loro ancora debole patto federale e le ridotte attribuzioni riconosciute alle autorità centrali. Il 19 aprile 1874 fu finalmente approvato un nuovo testo costituzionale, di carattere federale e con una forma di governo “direttoriale”, che si rifà all'esperienza della Costituzione francese di epoca rivoluzionaria dell'anno III (1795), la cosiddetta Costituzione termidoriana. Tale testo costituzionale, seppure con moltissime modifiche ed emendamenti, è rimasto tuttora in vigore⁴⁴.

Il modello svizzero è un vero e proprio modello federale come quello statunitense: i singoli Cantoni godono di una loro sovranità così come è sovrana la Confederazione⁴⁵, che, lo ricordiamo, non va intesa in senso tecnico, ma solo come modo tradizionale di chiamare ciò che è una vera

⁴³ “La Carta fondamentale è intitolata «Costituzione federale della Confederazione Svizzera». La Svizzera è adesso uno Stato federale. Se l'uso della parola Confederazione (cioè alleanza, per via convenzionale, di Stati sovrani) è, sul piano giuridico-formale, contraddittorio, nondimeno esso si spiega con la volontà di rendere omaggio alla plurisecolare tradizione elvetica”, Luigi Lacchè, *Costituzioni e federalismo*, cit., p. 139.

⁴⁴ “La nuova Costituzione del 29 maggio 1874 ripete la struttura e i principi fondamentali della Carta del 1848. Si tratta quindi di una revisione parziale. La Stato federale – secondo la tendenza più volte sottolineata – accresce le proprie competenze, nei settori tradizionali (difesa militare) ma anche nell'ambito del governo dell'economia e delle prime politiche sociali”, Luigi Lacchè, *Costituzioni e federalismo*, cit., p. 140.

⁴⁵ Art. 3 “I Cantoni sono sovrani, fin dove la loro sovranità non è limitata dalla Costituzione federale, e come tali esercitano tutti i diritti dei Confederati, e di promuovere la loro comune prosperità”.

Art. 5 “La Confederazione garantisce ai Cantoni il loro territorio, la loro sovranità entro i limiti stabiliti dall'art. 3, le loro costituzioni, la libertà, i diritti del popolo ed i diritti costituzionali dei cittadini; e similmente garantisce i diritti e le attribuzioni, che il popolo ha conferito alle Autorità”; si veda Paolo Biscaretti di Ruffia, *Costituzioni straniere contemporanee*, cit.

e propria federazione. I Cantoni hanno anche una limitata personalità internazionale, purché non in contrasto con i diritti della Confederazione⁴⁶. Nella Costituzione sono elencate espressamente solo le competenze della Confederazione in modo tale che gli Stati membri – gli attuali ventitré Cantoni – hanno pieno potere sulle materie restanti. Simili al modello federale statunitense sono anche le garanzie giurisdizionali: è previsto un organo giurisdizionale – il Tribunale Federale – che ha come compito principale quello di risolvere i conflitti tra federazione e Cantoni⁴⁷. Inoltre può sindacare la costituzionalità delle leggi cantonali ma non di quelle federali.

Un elemento che in un certo modo completa la struttura federale svizzera è quello degli istituti di democrazia diretta, quali il referendum legislativo, che in molti casi è obbligatorio ed è un elemento che perfeziona il procedimento di formazione dell'atto legislativo. Poi abbiamo le assemblee formate da tutti i cittadini di un Cantone – *Landesgemein* – che riunendosi annualmente rappresentano in maniera radicale l'eliminazione del ricorso alla rappresentanza politica, anche se va detto che sono esperienze che funzionano soltanto in realtà piccole o addirittura minuscole, che tra l'altro vivono ancora delle anomalie tutt'altro che insignificanti, come quella che vige ancora in alcuni Cantoni dell'esclusione delle donne dal diritto di voto e della loro emarginazione dalla vita politica.

Come abbiamo detto la costituzione ha subito numerose modifiche ed emendamenti, anche grazie alla facilità con la quale si può proporre e realizzare la revisione costituzionale⁴⁸. Giovanni Bogner spiega che:

⁴⁶ Art. 9 “In via eccezionale i Cantoni hanno potestà di stipulare cogli Stati esteri dei trattati di economia pubblica, di rapporti di vicinato o di polizia; ma questi non hanno mai da contenere cosa alcuna che sia contraria alla Confederazione o ai diritti di altri Cantoni”.

⁴⁷ Art. 106 “Per l'amministrazione della giustizia, in quanto è del dominio della Confederazione, viene istituito un Tribunale federale [...]”.

Art. 110 “Il Tribunale federale giudica nelle cause di diritto civile: 1. fra la Confederazione e i Cantoni; 2. fra la Confederazione da una parte e corporazioni o privati dall'altra [...]; 3. fra i Cantoni tra loro; [...]”.

Art. 113 “Il Tribunale federale giudica inoltre: 1. sui conflitti di competenza tra Autorità federali da una parte e Autorità cantonali dall'altra parte; 2. sulle questioni di diritto pubblico fra Cantoni; 3. sui ricorsi per violazione di diritti costituzionali dei cittadini, come pure su quelli di privati per violazione di concordati e di trattati. [...]”

⁴⁸ Art. 118 “La Costituzione federale può essere riformata in ogni tempo totalmente o parzialmente”.

Art. 119 “La riforma totale ha luogo nel modo stabilito dalla legislazione federale”.

Art. 120 “Quando una sezione dell'Assemblea federale decide la riforma totale e l'altra non vi acconsente, oppure quando centomila cittadini svizzeri aventi diritto di voto, domandano la riforma totale della Costituzione federale, sì nell'uno che nell'altro caso, la questione – «se la riforma totale debba o no aver luogo» – deve sottoporsi alla votazione del popolo svizzero. [...]”

Art. 121 “La revisione parziale può aver luogo, sia per la via dell'iniziativa popolare, sia nelle forme statuite per la legislazione federale”

La procedura per la revisione della Costituzione è in Svizzera (come attualmente in Australia) di facile attivazione e di facile esercizio: la riforma può essere promossa dall'iniziativa popolare ed è approvata quando è accolta dalla maggioranza dei cittadini che prendono parte alla votazione e dalla maggioranza dei Cantoni (contando come voto del Cantone il risultato della votazione popolare in ciascuno d'essi). L'uso ripetuto della riforma costituzionale per voto popolare punteggia così la storia del federalismo elvetico: e lo storico può segnare, alle date dei molteplici emendamenti, le tappe del progressivo allargarsi della originariamente ristretta competenza legislativa centrale. [...] Al presente, l'ordinamento svizzero realizza un tipo di federalismo «cooperativo» in cui, con molta saggezza, si è cauti nel fare agire il centro quando può provvedere la periferia; il centro, quando agisce, talvolta lascia spazio, come la Costituzione talvolta prescrive, alla normativa integrativa dei Cantoni; non di rado, peraltro, esso si avvale anche della cooperazione dei Cantoni in forma «esecutiva», risparmiandosi la istituzione di organi amministrativi federali per la messa in opera delle proprie leggi⁴⁹.

3. Il caso italiano dall'Unità alla Resistenza

Durante e dopo il processo di unificazione italiana emersero istanze federalistiche e autonomistiche alternative al modello francese di uno Stato accentrato⁵⁰. Le tendenze di tipo autonomistico presenti nel Risorgimento si scontrarono presto con esigenze di ordine politico-sociale che emersero all'indomani dell'unificazione⁵¹. Sulla scorta dell'esempio

⁴⁹ Giovanni Bognetti, *Federalismo*, cit., p. 286.

⁵⁰ Sulla visione francese dell'unità e dell'indivisibilità della repubblica si veda Claude Nicolet, *L'idée républicaine en France*, Paris, 1992 e Stefano Mannoni, *Une et indivisible. Storia dell'accentramento amministrativo in Francia*, 2 voll., Milano, 1994-1996; per quanto riguarda il federalismo e i suoi nemici durante la Rivoluzione francese si veda Mona Ozouf, *Fédéralisme*, in *Dictionnaire critique de la Révolution française*, Paris, 1988, pp. 85-95; per quanto riguarda invece il federalismo tra Rivoluzione francese e Risorgimento italiano si veda Antonino De Francesco, *Unità nella federazione*, "I viaggi di Erodoto", cit., p. 105-114. Sulle origini del sistema amministrativo in Italia si veda l'ormai classica opera di Claudio Pavone, *Amministrazione centrale, amministrazione periferica: da Rattazzi a Ricasoli, 1859-1866*, Milano, 1964; per un approccio di tipo prettamente storico, ma di indiscusso valore, si rimanda a anche Giorgio Candeloro, *Storia dell'Italia moderna, vol. V, La costruzione dello Stato unitario*, Milano, 1964; per quanto riguarda il dibattito sull'accentramento e il decentramento in Italia nel periodo che va dal triennio giacobino agli albori dell'unità, si veda la recente raccolta di saggi di Carlo Ghisalberti, *Stato Nazione e Costituzione nell'Italia contemporanea*, Napoli, 1999, in particolare il saggio *Federalismo e unitarismo nella storia d'Italia*, pp. 145-158, che esamina le tendenze di tipo federalistico e autonomistico che emergono in Italia in opposizione al modello francese e a quello mazziniano: Carlo Cattaneo, Carlo Pisacane, Giuseppe Ferrari e, da parte "guelfa", Vincenzo Gioberti. Si rimanda anche a Roberto Martucci, *L'invenzione dell'Italia unita. 1855-1864*, Milano, 1999.

⁵¹ Sull'accentramento amministrativo e sulla avvenuta percezione o meno del modello francese si rimanda a Sabino Cassese, *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, 1998³; si veda anche Guido Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, 1996.

francese si intese organizzare lo Stato secondo un modello accentrato, affinché gli enti locali non fossero investiti di un potere autonomo, per evitare l'indebolimento del tessuto unitario appena costruito. Venne mantenuto il modello cavouriano della legge del 23 marzo 1853, per quanto riguarda l'amministrazione: nove ministri a capo dell'amministrazione, con un vertice rappresentato dal presidente del Consiglio dei Ministri⁵².

Ma quello che qui preme sottolineare è come venne affrontato il rapporto centro-periferia. La legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato A, lega strettamente i comuni e le province al potere centrale dello Stato⁵³. L'al-

⁵² Scriveva Ernesto Ragionieri: "quanta forza avesse l'elemento della continuità, di cui la monarchia sabauda rappresentò un punto focale, si vide chiaramente nella costruzione dello Stato unitario, che non fu tanto il risultato di una discussione nell'opinione pubblica e di scelte maturate nei dibattiti parlamentari, quanto la conseguenza di decisioni prese dal governo subalpino immediatamente prima della fase decisiva dell'unificazione nazionale. Il 23 ottobre 1859, durante la sospensione dei poteri del Parlamento votata alla vigilia della guerra, il gabinetto Lamarmora-Rattazzi emanò un decreto-legge concernente l'ordinamento comunale e provinciale la cui validità era estesa, oltre che alle antiche province, anche alla Lombardia di recente entrata a far parte del regno di Sardegna. La natura di questo decreto, che rafforzava la centralizzazione degli ordinamenti piemontesi, cozzava contro le tradizioni assai diverse che avevano fino a quel momento caratterizzato gli ordinamenti amministrativi della Lombardia. Tale decreto era indicativo di una tendenza che la classe dirigente piemontese avrebbe conservato anche nelle fasi successive della costruzione dello Stato unitario, quella cioè di procedere attraverso provvedimenti maturati più che negli ambienti parlamentari, nell'amministrazione centrale dello Stato", Ernesto Ragionieri, *Storia d'Italia. La storia politica e sociale*, IV/3, Torino, 1976, p. 1685. Sembra essere d'accordo con Ragionieri, per lo meno per quanto riguarda l'emarginazione del Parlamento, Piero Aimo, che afferma: "emarginando, secondo un costume ormai consolidato, il Parlamento, il nuovo governo presentò, nel novembre 1864, un consistente pacchetto normativo sotto forma di allegati ad un disegno di legge di pochi articoli, da accettare o respingere in blocco", *Stato e poteri locali in Italia, 1848-1995*, Roma, 1999, p. 38. Per quanto riguarda il rapporto tra enti locali e Governo e il tentativo di riforma dell'ordinamento locale si veda Marco De Nicolò, *Trasformismo, autoritarismo, meridionalismo. Il ministro dell'interno Giovanni Nicotera*, Bologna, 2001, in particolare pp. 143-150.

⁵³ "Prevalente divenne però – scrive Roberto Ruffilli – la spinta a dar vita ad uno Stato fortemente accentrato sul piano politico e sul piano amministrativo, con il quale rendere possibile ad una classe dirigente ristretta la guida dall'alto di una «società riottosa e lontana». Ciò condusse all'estensione all'Italia unita degli ordinamenti piemontesi, in vista di una uniformità diretta a consentire al governo centrale di condizionare la vita locale, attraverso l'opera dei prefetti, e superare così anche il ritardo del Meridione. Tale scelta fu sanzionata dalla l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. A, B, C, D, E, per l'«unificazione amministrativa del Regno d'Italia». Questa prevedeva un ordinamento dei comuni e delle province, con consigli eletti all'incirca dal due per cento della popolazione, con il sindaco ed il capo dell'amministrazione provinciale di nomina regia (ed in concreto da parte del governo e del ministro dell'interno), con funzioni e poteri fiscali limitati, ed assoggettati poi a penetranti controlli di legittimità e di merito da parte prefettizia e governativa. [...] L'obiettivo era il blocco delle reazioni legitimiste a favore degli Stati preunitari, ed in generale delle contestazioni dei 'rossi' e dei 'neri', delle classi lavoratrici e della chiesa cattolica, contro il dominio borghese e capitalistico", Roberto Ruffilli, *Istituzioni, Società, Stato*, vol. II, *Nascita e crisi dello Stato moderno: ideologie e istituzioni*, a cura di Maria Serena Piretti, Bologna, 1990, p. 405-406. Scrive a tal proposito Claudio Pavone che "la legge del 1865, con i suoi sei allegati, chiuse anche l'iter formale della unificazione amministrativa", *Amministrazione centrale, amministrazione periferica*, cit., p. 191.

legato A è il più importante dei numerosi allegati ai quali la legge, coincisa e semplice, rimandava. Le province e i comuni, ai cui vertici si trovavano rispettivamente, il prefetto e il sindaco, avevano competenze assai limitate ed erano sottoposti al controllo del governo centrale. Sia il prefetto che il sindaco erano di nomina regia⁵⁴, ma in pratica era il Ministero dell'Interno, sempre nelle mani del Presidente del Consiglio, a decidere le loro nomine.

Guido Melis ha parlato del carattere debole del centralismo italiano, che ha dovuto fare i conti con la varietà di situazioni storiche e politiche, con il frazionamento e i particolarismi:

L'organizzazione del comune, in particolare, concepita e regolata dal legislatore in modo astrattamente uniforme, come se riguardasse un oggetto unitario, si rivelò alla prova dei fatti assolutamente inadeguata ad aderire ad esigenze tanto differenziate per dimensioni, popolazione, tradizioni storiche, ambiente economico-sociale. [...] Ne derivò una prassi amministrativa in molti casi ambigua, temperata, cioè, o meglio, condizionata, dall'influsso determinante dei contesti locali. La vocazione astrattamente centralistica dell'ordinamento contrastava con le condizioni di fatto; l'ipotesi razionalistica dell'uniformità si scontrava con l'insopprimibile presenza della diversità. Era una contraddizione in più, che venne ad aggiungersi all'altra per cui una classe dirigente, liberale per idee e autonomista per simpatie culturali, aveva dovuto concepire il proprio progetto di costruzione dell'Italia giacobinamente dall'alto⁵⁵.

Il sindaco era per metà rappresentante del potere centrale, per l'altra metà era un ufficiale governativo; nonostante godesse di una relativa autonomia finanziaria e impositiva, il sindaco era visto come uno strumento nelle mani del governo⁵⁶.

Il prefetto, a sua volta, rappresentava il potere esecutivo in tutta la provincia e il suo scopo era quello di agire come strumento della centralizzazione e di compiere una vera e propria "alfabetizzazione istituzionale"⁵⁷.

Per quanto "geneticamente" diversi, – scrive Piero Aimo – prefetti e sindaci condividevano il "privilegio" di essere i fulcri, a livello periferico e locale, dell'intero sistema amministrativo, le pedine indispensabili, e infungibili, per porta-

⁵⁴ Guido Melis ha parlato di "paradosso del sindaco", dato che era un rappresentante del potere locale autonomo ma anche ufficiale del Governo nominato dall'alto, in *Storia dell'amministrazione italiana*, cit., p. 78. Si veda anche Raffaele Romanelli, *Centralismo e autonomie*, in *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*, a cura di Raffaele Romanelli, Roma, 2001².

⁵⁵ Guido Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, cit., p. 79.

⁵⁶ Va detto, però, che un sindaco elettivo e privo del sostegno del centro sarebbe stato, nell'Italia post-unitaria, facile preda delle corporazioni, delle fazioni e dei notabilati locali.

⁵⁷ Felice espressione utilizzata da Guido Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, cit., p. 80.

re a compimento quella politica di *State-building* che la classe dirigente risorgimentale si era posta come obiettivo strategico a medio e a lungo termine⁵⁸.

Per avere una forma, seppure limitata, di autonomia locale si deve aspettare la caduta del fascismo e la promulgazione della Costituzione repubblicana del 1947, che non basterà però a garantire l'entrata in vigore di quell'istituto centrale dell'autonomismo che sono le regioni. Ma prima di arrivare a questo punto, osserviamo rapidamente come, sia l'Italia liberale che quella fascista, mantengono l'accentramento amministrativo: la Sinistra storica non si discosta molto dalla Destra in campo amministrativo⁵⁹; il cosiddetto periodo giolittiano, nonostante l'allargamento della partecipazione politica, non vede lo sviluppo del decentramento; il fascismo, soprattutto dopo il 1926, vede addirittura rafforzarsi il centralismo e l'antiautonomismo.

Le prime istanze autonomistiche e, a volte, compiutamente federalistiche le troviamo nell'antifascismo, soprattutto azionista e socialista, ma anche cattolico. I nomi da ricordare sarebbero tanti, così come le opere dedicate all'autonomismo nella Resistenza – Rotelli, Pavone, Catalano, Quazza, Santarelli, Ragionieri, Valiani –, ma qui preme ricordare il significato simbolico dell'esplosione di autonomismo verificatasi, dopo un'incubazione ventennale, nel periodo 1943-1945. Gli antifascisti che dall'esilio maggiormente si batterono per la realizzazione di un sistema federale sono, da parte azionista, per citare solo i principali, Carlo Rosselli, Camillo Berneri, Emilio Lussu, Silvio Trentin; da parte socialista ricordiamo le importanti pubblicazioni dell'esule a Zurigo, Ignazio Silone che, transfuga dal Partito comunista, attacca il centralismo e il “vecchio e reazionario sistema delle sovranità nazionali⁶⁰”.

Discorso a parte meriterebbero Altiero Spinelli, Ernesto Rossi ed Eugenio Colorni, autori del *Manifesto di Ventotene*, 1941, uno dei principali contributi europei per una svolta federalistica ed europeistica.

Roberto Ruffilli legge l'esplosione dell'autonomismo durante la Resistenza come un'istanza che si inserisce in un filone che risale fino al

⁵⁸ Piero Aimo, *Stato e poteri locali in Italia*, cit., p. 43.

⁵⁹ “Il Carocci ha analizzato il processo attraverso il quale le istanze decentratrici agitate dalla Sinistra, e che rispondevano alla esigenza di allargare il ceto di governo senza modificare nella sostanza l'equilibrio raggiunto nel 1861, subivano una deformazione la cui miglior riprova è la prassi accentratrice perpetuata e sotto certi aspetti potenziata dopo il 1876” in Claudio Pavone, *Amministrazione centrale, amministrazione periferica*, cit., p. 207; “Un'istanza profondamente decentratrice – continua Pavone – continuò a vivere, dopo l'unità, nell'ala democratico-radicalista più legata all'insegnamento di Cattaneo (si pensi ad Alberto Mario), nonché, e anche tramite essa, nel nascente movimento operaio, di cui la moderna storiografia ha messo in luce le matrici proudhoniane e pisacaniane e il senso dell'adesione data all'ala bakuninista della prima Internazionale”, *Ivi*, p. 210-211.

⁶⁰ Cit. in Corrado Malandrino, *Federalismo*, cit., p. 112.

tardo Settecento; un filone che mette in discussione lo Stato-apparato a favore dello Stato-comunità

Un primo elemento comune alle esplosioni autonomistiche avutesi in Europa dopo la Rivoluzione francese, presente per altro sia pure in dimensioni diverse [...] è il carattere popolare: la connessione con le masse subordinate, la partecipazione 'attiva' di strati più o meno ampi di queste ultime alla battaglia per l'autonomia. L'istanza autonomistica, che, in periodi per così dire 'normali', si presenta come appannaggio di *élites* intellettuali, di strati limitati delle forze dominanti o di settori – anch'essi limitati in genere – delle forze organizzate delle masse subordinate, ha trovato durante le esplosioni anzidette un seguito popolare, un seguito di massa più o meno ampio. [...] È la lotta per la salvaguardia della 'comunità nazionale', della 'patria', prima ancora che come fondamento dello Stato-apparato, come base per l'identificazione comunitaria, appunto, della società, sotto lo stimolo di un nemico esterno che viene a mettere in discussione tutto questo⁶¹.

Con il crollo dello Stato fascista si è di fronte alla necessità di riorganizzare la società, di fondare un ordine nuovo, che per molti degli uomini della Resistenza doveva mettere in discussione proprio la struttura statale precedente di tipo monistico. Prova della carica autonomistica presente nella Resistenza furono le cosiddette "repubbliche partigiane" che oltre a mettere in discussione l'assetto dei poteri misero in discussione tutto il sistema capitalistico, in particolare il capitalismo concentrato e monopolistico. Secondo Ruffilli, questi elementi sono presenti anche in altri momenti storici importanti, quasi epocali, che hanno in comune con l'esperienza resistenziale italiana di lasciare alle spalle un mondo che crolla e la necessità di pensarne un altro: questi momenti sono da un lato la Comune di Parigi del 1870, che nasceva dalle ceneri del secondo Impero e dalla sconfitta di Sedan; e dall'altro la rivoluzione bolscevica, figlia della Grande guerra.

Ciò che esplode durante la Comune, durante la Rivoluzione sovietica, durante la Resistenza, è la lotta per un'autonomia, che viene a mettere in discussione lo Stato moderno europeo, che viene a rifiutare lo Stato quale potere concentrato, quale monopolio della forza legittima, quale apparato per l'imposizione delle soluzioni di problemi politici. [...] In definitiva, vi è nella Comune, nella Rivoluzione sovietica, nella Resistenza, una lotta comune, anche se condotta con forze, con obiettivi, con modalità del tutto diverse nei vari casi, per realizzare uno 'Stato rivoluzionario dal basso', per riprendere l'espressione adoperata da Soboul per la Comune⁶².

⁶¹ Roberto Ruffilli, *Istituzioni, Società, Stato*, vol. II, cit., pp. 71-72. Si veda anche Franco Catalano, *Il dibattito politico sulle autonomie dalla resistenza alla costituente*, in *Regioni e Stato dalla resistenza alla costituzione*, a cura di Massimo Legnani, Bologna, 1975.

⁶² *Ivi*, p. 73-74.

Comunque, al di là della aspettative di molti uomini della Resistenza e depurato delle sue aspettative rivoluzionarie, il progetto politico della Resistenza, una volta liberata l'Italia dall'occupazione nazista, approdò nell'Assemblea Costituente, dove si presentarono dei progetti di decentramento e di riforma delle istituzioni, in modo da razionalizzare il rapporto tra i poteri centrali e quelli periferici. Le istanze e le aspettative autonomistiche – e non solo – della Resistenza ebbero una parziale eco nell'Assemblea costituente dove lo scontro tra i due grandi blocchi – Democrazia cristiana da una parte e comunisti e socialisti dall'altra – aveva come posta in gioco, più che il rapporto centro-periferia, una questione vitale di egemonia all'interno del paese e di controllo delle masse, presenti nella scena politica questa volta non più attraverso le adunate ma attraverso il suffragio universale maschile e femminile. E la garanzia migliore di questo rapporto con le masse fu trovata negli istituti della centralizzazione piuttosto che in quelli del decentramento, rimandando ad un futuro incerto la nascita delle regioni a statuto ordinario.

4. Il federalismo alla Costituente italiana del 1947

Durante la Resistenza e con l'avvicinarsi della fine della guerra, le istanze autonomistiche non vennero solo dagli antifascisti italiani, in patria e all'estero, ma anche da alcuni esperti americani, membri dell'amministrazione alleata che, insieme con quella del Regno d'Italia, governava il sud dal settembre 1943. La scelta fortemente centralizzatrice che aveva caratterizzato la storia italiana e soprattutto la svolta fascista fu duramente criticata in quanto contraria alla natura pluralista e regionalista della storia italiana. Ricorda Guido Melis che “gli americani erano favorevoli, per l'Italia, a una forma di Stato almeno «semi-federale», basato su un largo decentramento di poteri alle regioni”⁶³. I costituenti, invece, optarono per una scelta centralistica, in continuità con la storia passata: i rinati partiti politici di massa e la burocrazia passata indenne all'epurazione, scelsero una struttura amministrativa di tipo centralistico in funzione di normalizzazione. “Il dualismo di poteri derivanti dalla Resistenza e poteri derivanti dalla continuità dello Stato si sarebbe dovuto risolvere al più presto, e a vantaggio dei secondi”⁶⁴.

Le novità che il progetto di costituzione portava con sé – tra cui non solo il decentramento – trovarono una critica spietata e durissima da parte dei giuristi più autorevoli della generazione che aveva avuto la sua formazione e maturità alla fine del XIX secolo – tra cui ricordiamo Oreste Ranelletti e Vittorio Emanuele Orlando – la cui dottrina si

⁶³ Guido Melis, *Storia dell'amministrazione*, cit., p. 407.

⁶⁴ *Ivi*, p. 409.

basava sulla centralità dello Stato quale unico titolare della sovranità. Lo stesso concetto di Costituzione come norma suprema, tale da condizionare il legislatore, era rifiutata in virtù della centralità del Parlamento. In tale ottica “ottocentesca” le “regioni introducevano «separatismo politico nello Stato italiano», che non sarebbe più stato «uno Stato unitario», poiché ci si apprestava di fatto ad abbandonare «il principio della unità politica dello Stato italiano»”⁶⁵.

Coloro che nelle sessioni dedicate alle autonomie locali si batterono per un effettivo decentramento, seppure con varie sfumature, furono gli azionisti, i liberali, i repubblicani e alcuni membri della Democrazia cristiana, mentre la posizione social-comunista oscillava tra istanze di centralismo democratico e esigenze di decentramento. Emilio Lussu fu colui che sostenne apertamente una scelta non solo di decentramento ma di vero e proprio federalismo:

Il federalismo [...] rappresenta la corrente che pone l'antidoto ai mali che hanno condotto il paese fino alla avventura del fascismo e della guerra; rappresenta l'antitesi di quel centralismo da cui sono derivate la corruzione parlamentare, la sopraffazione del centro sulla periferia, lo strapotere della burocrazia e infine la stessa corruzione e decadenza sulla democrazia. [...] L'unitarismo dei Giacobini in Francia fu storicamente logico, perché i Giacobini avevano ereditato lo Stato unitario di Luigi XIV. In Italia, invece, se una eredità storico-politica si è avuta, è stata quella dei vari stati in cui era diviso il paese, ed avrebbe dovuto condurre all'unità federale. [...] Lo Stato che dovrà federarsi è la regione⁶⁶.

Luigi Einaudi, al contrario, non credeva che i modelli dovessero essere la Svizzera o gli Stati Uniti, – come invece pensava il leader azionista – ma che occorreva tener presente che l'Italia partiva da una situazione di unità e quindi “la soluzione migliore è che siano attribuite dalla Carta costituzionale alla regione determinate competenze e che la regione non ne abbia nessuna di più di quelle stabilite dall'atto costituzionale”⁶⁷.

Il repubblicano Giovanni Conti, nonostante il credo mazziniano nell'unità d'Italia, vede nel centralismo un mostro creato dalla dinastia di Casa Savoia, dal suo spirito militaresco, dalla sua rigida dominazione che non ha tenuto conto delle reali condizioni storiche, etnografiche e geografiche del paese: “per un migliore assetto dell'organizzazione sta-

⁶⁵ Maurizio Fioravanti, *Costituzione e popolo sovrano. La Costituzione italiana nella storia del costituzionalismo moderno*, Bologna, 1998, p. 90.

⁶⁶ Emilio Lussu nella seduta di sabato 27 luglio 1946, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. VII, Commissione per la Costituzione, II sottocommissione, Sedute dal 26 luglio 1946 al 30 gennaio 1947, Roma, 1971, p. 829-830.

⁶⁷ Luigi Einaudi nella seduta di sabato 27 luglio 1946, *Ivi*, p. 826.

tale, occorre tenere presente il fatto che in Italia non si ha un popolo, ma esistono tanti popoli diversi, benché accomunati dalla stessa storia, dalle stesse tradizioni”⁶⁸.

Infine Costantino Mortati propugna un avvicinamento dell'amministrazione agli interessi locali, una garanzia di libertà e un equilibrio tra le regioni, senza mai però sostenere l'idea di uno Stato federale:

Per raggiungere questi scopi, occorre innanzi tutto una vera autonomia, non soltanto amministrativa, ma costituzionale, garantita dalla costituzione con un tribunale apposito per risolvere gli eventuali conflitti di competenza. [...] Non si può [però] negare l'esigenza unitaria dello Stato moderno in alcuni campi. Questo vale specialmente nel campo economico⁶⁹.

In un primo momento, l'Assemblea costituente, aveva stabilito di inserire l'art. 5, che disciplina le autonomie locali, nel titolo V⁷⁰. Solo in un secondo tempo l'articolo fu collocato tra i “principi fondamentali” e tale collocazione ha avuto un significato e un peso di grande valore: “l'art. in oggetto ha preso quota via via come ponte necessario tra la società e le sue strutture”⁷¹; funzione che non avrebbe potuto svolgere se fosse stato “relegato” nel titolo V (“Regioni, Province, Comuni”).

Alla Costituente si ripresenta, in forme diverse, il problema storico italiano fin da prima dell'unità, ma che può essere visto in un'ottica più ampia come problema del rapporto *tout court* tra le libertà garantite dal decentramento e la maggiore democrazia garantita dal centralismo, che vede da una parte la necessità di riconoscere le esigenze autonomistiche e pluralistiche delle regioni e delle comunità locali che non si riconoscono direttamente nello Stato italiano, dall'altra l'esigenza di difendere l'unità del paese e la sua struttura democratica dalle spinte non solo secessionistiche ma anche corporative e particolaristiche che caratterizzano alcune realtà italiane.

⁶⁸ Giovanni Conti nella seduta di sabato 7 dicembre 1947, *Ivi*, p. 1483.

⁶⁹ Costantino Mortati nella seduta di lunedì 29 luglio 1946, *Ivi*, p. 844-845.

⁷⁰ “Autonomie locali e decentramento amministrativo – scrive Giangiulio Ambrosini – risentono di un'antica controversia tra stato unitario e stato federale. È indice di questa situazione la preoccupazione di ribadire (art. 5) che la Repubblica è «una e indivisibile», dato del tutto pacifico anche al di fuori della precisazione costituzionale. Il fatto che l'autonomia locale – regionale in specie – si sottodistingua in ordinaria e speciale (art. 117), dimostra il permanere di difficoltà nella risoluzione di questioni attinenti a minoranze etniche e linguistiche e a problemi politici e sociali, e l'inadeguatezza del principio di eguaglianza, inteso a livello di singoli cittadini, rispetto alla complessità di problemi che investono aggregazioni sociali e intere zone del territorio nazionale”. *Costituzione italiana*, Introduzione di Giangiulio Ambrosini, Torino, 2001 [prima ed. 1975], p. XLIII-XLIV.

⁷¹ Giorgio Berti, *Commento all'art. 5*, in Giuseppe Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, p. 277.

La Costituzione, – scrive Giorgio Berti – dopo il lungo travaglio della Costituente nel quale sono riemersi tutti i motivi che nel corso della storia avevano alimentato il dibattito pro e contro le autonomie (principalmente il discorso interno al rapporto fra la salvaguardia dell'unità nazionale e l'affermazione delle autonomie, il timore verso le involuzioni professionali o corporative di cui le autonomie avrebbero fatto da copertura in confronto a uno Stato accentrato sì, ma saldamente democratico in tutte le sue strutture), ha finito con l'accogliere il principio autonomistico, dandogli, con maggiore o minore consapevolezza, la più ampia estensione⁷².

Il rapporto, a livello non più amministrativo ma politico, tra autonomie locali e unità dello Stato è sancito dall'art. 5 della Costituzione che recita: “La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento”.

L'ordinamento repubblicano segue due binari: da un lato sancisce l'unità e l'indissolubilità della Repubblica, dall'altro stabilisce e promuove la creazione di autonomie locali e di istituti per il decentramento amministrativo; questi due aspetti si autolimitano a vicenda nel senso che il potere di autonomia di cui dispongono le autorità locali, potenzialmente molto grande, è bilanciato e frenato dal limite dell'indivisibilità della Repubblica. Scrive Giorgio Berti che “sia dal punto di vista storico, sia dal punto di vista giuridico, l'interiore pluralismo dell'ordinamento repubblicano viene a rappresentare la sostanza intima della sua unità e della sua indivisibilità⁷³”. Non va dimenticato che la scelta di tipo centralistico, al di là degli aspetti di “restaurazione”, era motivata dalle forti spinte separatistiche che si manifestarono all'indomani del fascismo e dopo la fine della guerra; del resto già all'indomani dell'unità la scelta centralistica fu una logica e consequenziale scelta che il legislatore fece di fronte alle spinte autonomistiche che mettevano in discussione l'unità amministrativa e politica della penisola. Almeno sulla carta il principio del decentramento sancito dall'ordinamento repubblicano uscito dall'Assemblea costituente rovescia l'impostazione centralistica che ha caratterizzato l'amministrazione italiana dalla formazione dello Stato unitario sino all'approvazione della Costituzione.

Le autonomie locali appaiono dunque ordinamenti “originari”, nel senso che precedono l'ordinamento statale repubblicano. Scrive al riguardo Franco Pizzetti

Il primo aspetto che deve essere sottolineato è che l'art. 5 usa, per definire il

⁷² *Ivi*, p. 285.

⁷³ *Ivi*, p. 293.

rapporto fra la Repubblica e le autonomie locali, espressioni quali «riconosce» e «promuove», le stesse cioè che l'art. 2 usa per i diritti inviolabili dell'uomo e l'art. 4 usa per il diritto al lavoro. Il significato di questa disposizione è dunque che le autonomie locali, come i diritti inviolabili dell'uomo e il diritto al lavoro, sono una realtà preesistente allo stesso strutturarsi in ordinamento della Repubblica. Le autonomie locali, in ossequio a una lunga tradizione presente nella cultura liberale [...] e in quella cattolica [...], sono qui individuate non tanto nella loro istituzionalizzazione giuridica, quanto nella loro realtà fattuale. Esse sono cioè considerate quale espressione di comunità locali preesistenti allo Stato e comunque esistenti indipendentemente da questo e dalle sue leggi. [...] Lo Stato, dunque, non è più l'unica istituzione attraverso la quale il cittadino esercita il suo ruolo politico di appartenente a una comunità territoriale. La Repubblica, nel momento in cui riconosce le autonomie locali, riconosce anche la pluralità delle comunità territoriali; riconosce che lo Stato (o la Nazione) non è più la sola dimensione comunitaria che l'ordinamento prende in considerazione⁷⁴.

Le autonomie locali sono titolari di una propria legittimità e quindi godono di una rappresentatività democratica: l'art. 5 sancisce il riconoscimento di dimensioni di appartenenza del cittadino nuove rispetto all'appartenenza nazionale o statale. Per questo si può dire che il decentramento politico ed amministrativo voluto dall'art. 5 contribuisce a creare non solo una forma di Stato di tipo autonomistico – lo Stato delle autonomie –, ma anche il carattere democratico dell'ordinamento.

Se nella prima parte dell'art. 5 a risaltare è il principio del decentramento politico per il quale si riconoscono autonomie locali preesistenti allo Stato, nella seconda parte si afferma il decentramento amministrativo secondo il quale lo Stato conserva la titolarità della propria amministrazione ma attua un decentramento di alcune funzioni e prerogative. Da non confondere però con un mero decentramento burocratico che consiste nell'articolazione delle funzioni statali in uffici periferici a competenza territoriale limitata, perché l'art. 5 consiste nell'affidare funzioni amministrative a organizzazioni separate, talvolta dotate di propria personalità giuridica.

La seconda parte della disposizione, però, – “La Repubblica [...] attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo” – appare quella la cui attuazione ha presentato maggiori difficoltà, in quanto il decentramento realizzato fu prevalentemente di tipo autarchico, senza la realizzazione di spazi di partecipazione degli enti territoriali per la gestione dei servizi.

Scriva Franco Pizzetti, richiamandosi all'insegnamento di Carlo Esposto, che

⁷⁴ Franco Pizzetti, *Le autonomie locali e l'unità della Repubblica*, in *Stato della Costituzione. Oltre la bicamerale, le riforme possibili*, a cura di Guido Neppi Modona, Milano, 1998, p. 20, 21, si veda anche Id., *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Torino, 1996.

resta vero che la norma contenuta nell'art. 5 è rimasta sostanzialmente inattuata nel suo significato più profondo e non è riuscita a provocare nell'apparato amministrativo statale quella «rivoluzione democratica» che con tanta lucidità Esposito aveva intravisto. [...] Per quanto riguarda le modalità di attuazione, va sottolineato che l'art. 5 è stato profondamente segnato dal «gelo costituzionale» che, iniziato subito dopo le elezioni del 1948, è durato formalmente fino al 1970 per le Regioni, e al 1990 per Comuni e Province, ma, in realtà, dura in misura non marginale tuttora, almeno per quanto riguarda l'oggettiva attuazione riduttiva sinora data all'istituto regionale del nostro ordinamento⁷⁵.

5. Considerazioni conclusive

Abbiamo cercato di evidenziare, sinteticamente e senza pretese di completezza, i caratteri essenziali del federalismo, nelle sue varie realizzazioni storiche. In considerazione anche della recente legge di revisione di alcuni articoli della Costituzione riguardanti gli istituti del decentramento⁷⁶, si è voluto delineare lo sviluppo delle istanze autonomistiche in Italia. Da un lato, assetto dei poteri pubblici che garantisce la libertà e l'autogoverno, dall'altro, forma di particolarismo atomizzante e secessionista, il federalismo è stato ed è oggetto di dispute giuridiche e politiche che non sempre hanno contribuito alla comprensione del suo significato.

⁷⁵ *Ivi*, pp. 24-25.

⁷⁶ L. cost. num. 3 del 18 Ottobre 2001, "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione", confermata con referendum costituzionale.