

Introduzione

La V edizione del nostro Manuale di diritto pubblico comparato non è un mero aggiornamento. Anzitutto per il fatto che tra gli Autori non compare più, per sua scelta, il nome di Antonio Reposo, autorevole esponente della scuola giuspubblicistica patavina. La decisione del collega che ha ritenuto con un *self-restraint* tipico di altri tempi (e dei personaggi di tempra) di dar spazio al ricambio generazionale, non fa tuttavia venir meno la Sua compartecipazione in quanto l'opera è pur sempre caratterizzata dalla impostazione culturale, dall'ordito, dalle *rationes*, dalle finalità condivise con Antonio oltre 20 anni fa. Sicché anche se l'anagrafe bibliografica non reca la sua presenza, essa è comunque continua ed immanente (potremmo dire – l'accostamento non va certo preso alla lettera, ma solo come tentativo di esemplificazione – come quei dipinti privi di firma, in quanto l'artista sa che esso non può che essere di sua provenienza, al punto che rifugge dalla affermazione burocratica della paternità). In contrappasso la presente edizione si avvale dell'apporto di Angelo Rinella, comparatista delle nuove generazioni, e come tale aduso e versato ai profondi quando non sconvolgenti fermenti che attraversano il costituzionalismo contemporaneo. Come risaputo la dottrina costituzionalistica classica si è formata e strutturata attorno alla equazione tra Stato e sovranità. La seconda è l'attributo principale e tipico dello Stato, anzi lo identifica, e nel contempo lo Stato è tale in quanto *superiorem non recognoscens*. Teorie delle fonti, delle forme di Stato, delle forme di governo, della giustizia costituzionale, della rappresentanza, dei diritti fondamentali, ecc., sono state tutte elaborate e calibrate in funzione e in virtù di tale equazione. Vero è che tale connubio è stato messo in crisi da gran tempo e del resto lo stesso art. 11 cost., laddove consente "limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni" ne è prova e causa. Non v'è dubbio però che negli ultimi anni si è assistito ad un crescendo più che rossiniano di istituzioni sovranazionali, tra l'altro disomogenee per strutture e fonti (e anche per aree territoriali di competenza): talune sono dei veri e propri organismi internazionali istituiti attraverso trattati internazionali; altre sono istituite da autorità amministrative nazionali (es. *Il Basil Committee on Banking Supervision*, c.d. Comitato di Basilea, è stato istituito dai governatori di 10 Banche Centrali); altre sono create da organizzazioni internazionali, come le tante agenzie specializzate dell'ONU, altre ancora sono formate da rappresentanti di governi, altri sono private istituzioni (ad es. l'agenzia mondiale anti-doping); altre sono costituite da esponenti e di Stati e di soggetti privati, in genere rappresentanti di categorie (così ad es. la ISO, *Inter-*

national Organization for Standardization, o la *Codex Alimentarius Commission*, o anche la Carta dei diritti globali di internet). Il loro numero è imponente: secondo *Yearbook of international organizations*, le organizzazioni governative sono più di duemila e in continuo incremento, mentre quelle non governative oltre ventimila. Inutile dire poi dell'Unione Europea: istituzione sostanzialmente pre-federale che detta normative immediatamente efficaci negli Stati membri. Non solo: tutto questo fa sì che pur nel pluralismo e nella diversificazione delle organizzazioni, si stanno formando dei principi comuni, che a loro volta vengono ripresi e applicati dalle Corti internazionali dando così loro un carattere generale, che va al di là del settore di riferimento. Sicché anche le Corti sono protagoniste "formanti" di quello che viene definito il diritto globale o "senza confini". E a tale processo di elaborazione dei principi contribuiscono precipuamente le varie carte dei diritti universali, continentali o tematiche (quest'ultime relative per lo più a diritti sociali, come il Trattato internazionale sui diritti economici sociali e culturali o la Dichiarazione dei diritti fondamentali del fanciullo), che a loro volta non solo contribuiscono a formare il diritto positivo degli Stati, ma anche ad orientare le interpretazioni delle rispettive Costituzioni, quando non ad integrarle.

Di tutto questo la presente edizione tiene conto, sia nel contesto della trattazione di specifici argomenti (le forme di Stato, le Costituzioni, i diritti fondamentali, ecc.), sia attraverso sezioni *ad hoc*, come quella dedicata alle Organizzazioni internazionali, transnazionali, regionali e sovranazionali, tra cui una particolare attenzione è dedicata all'Unione Europea, di cui si esaminano natura giuridica, organi, competenze, ecc., nonché quella dedicata alla c.d. tutela multilivello dei diritti, attesa appunto la funzione sempre più "identificativa" quando non "formativa" di diritti o comunque dello spessore dei loro contenuti da parte della Corte di Giustizia dell'Unione Europea e di quelle internazionali (in particolare la Corte Europea dei diritti dell'uomo).

Sia chiaro: pur con queste novità, frutto della c.d. globalizzazione, il Manuale ha comunque come centro precipuo di analisi l'organizzazione costituzionale degli Stati, i quali, anche se a sovranità erosa o comunque non piena, costituiscono sempre l'*ubi consistam* delle nostre società, in quanto è sempre agli Stati che ci si rivolge per ordine pubblico, servizi pubblici e sociali, tutela del paesaggio e dei beni culturali, governo del territorio, difesa dell'ambiente, regolazioni economiche e dei beni pubblici, sicurezza, difesa, giustizia, infrastrutture, ecc.

Nel contempo, anche alla luce delle sempre più variegata forme di produzione del diritto, si è ritenuto di introdurre una sezione dedicata alle forme di legittimazione (s'intende delle regole giuridiche), onde mettere in luce i numerosi esempi di fonti che non sono radicate nella legittimazione secondo i principi del costituzionalismo classico (ovvero prodotte dal Parlamento in quanto legittimate dal popolo a seguito di libere elezioni) e nel contempo far risaltare come in tanti altri ordinamenti (a partire da quelli di *common law*) non sia mai

stato assoluto (anzi) il principio per cui il comando normativo proviene solo dal Parlamento (o da organi a questo riferibili e da questo legittimati). Un'altra novità è rappresentata dalla scelta di dedicare una sezione alle Costituzioni senza costituzionalismo. Se difatti è vero che le Costituzioni per essere davvero tali, secondo le linee del costituzionalismo, devono assicurare la separazione dei poteri e la garanzia dei diritti (come recita l'art. 16 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789), nonché un Parlamento rappresentativo, la superiorità e dunque la rigidità della Costituzione, giudici indipendenti, è anche vero che Costituzione significa anche complesso delle regole fondamentali di ogni organismo sociale e in particolare di quella organizzazione primaria che si suol definire Stato; del resto, senza una Costituzione cioè una somma di regole che la disciplinano non vi può essere nemmeno lo Stato. E per l'appunto, però, possono esserci e vi sono Stati la cui Costituzione non osserva affatto i principi sopra ricordati, sicché è apparso corretto dare conto di questa realtà, se non altro per far vedere le discrasie che si riscontrano tra principi affermati dalle Carte internazionali dei diritti e regimi di taluni Stati.

Infine si è ritenuto opportuno accompagnare l'*excursus* nei vari ordinamenti da una introduzione metodologica, la quale mette in risalto come soprattutto ai fini delle comparazioni, sia indispensabile ricorrere ad altre scienze (dalla linguistica alla scienza pubblica, dalla economia alla geografia, ecc.), in quanto il diritto non è un *hortus conclusus*, nonché, pur consci della artificiosità di ogni "classificazione", da una rassegna delle varie famiglie giuridiche, il che serve comunque per dare un primo inquadramento dell'ambiente e delle coordinate giuridiche in cui si muovono i singoli ordinamenti statali.

Un'ultima notazione.

Il Manuale non è, o almeno non vuole essere, una esposizione ragionata di materiale normativo, secondo i criteri del c.d. metodo giuridico puro; difatti i dati istituzionali vengono esposti alla luce delle realtà politico-sociali nelle quali sono calati. Si tratta quindi di un testo che da un lato offre agli studenti dei corsi di giurisprudenza come di altre facoltà e scuole una lettura non astratta ed asettica delle problematiche costituzionali, e dall'altro si avvicina alle inclinazioni culturali degli studenti dei corsi di scienze politiche, attesa la integrazione con i dati sociali, sociologici, politologici e storici. Tanto che – come ha ricordato M. Galizia, *Esperienza giuridica libertà costituzione*, in *Il Politico*, 2003, pp. 424-425 – per Mortati l'indagine costituzionalistica per eccellenza poteva svolgersi proprio nelle Facoltà di scienze politiche, per i continui e produttivi contatti con le discipline che vanno ad investigare le realtà politico-sociali. Invero oggi questa osmosi è una acquisizione comune, in qualunque tipo di corso: ma è indispensabile esserne consapevoli e comunque farne uso.

Gli Autori

Le citazioni dei libri e delle riviste nella bibliografia generale e in quelle che corredano ciascuna sezione sono state uniformate, senza usare né il sistema anglosassone, né quelli italiano o francese, né quello tedesco, né quello americano. In particolare si è utilizzato, per indicare “a cura di”, “diretto da”, “coordinato da”, ecc., ed equivalenti nelle varie lingue, l’unica formula “ed.” o , al plurale, “eds”.

Non si sono ripetute, nelle bibliografie speciali, le case editrici e le città di edizione di scritti riferiti a enciclopedie citate nella bibliografia generale.

Il coordinamento editoriale di questa edizione è stato a cura di Maria Francesca Cavalcanti.

CAPITOLO VI

La distribuzione territoriale dei poteri: tipi di Stato e Unione Europea

di *Mauro Volpi*

Sezione I – *I tipi di Stato*

SOMMARIO: 1. Stato unitario e Stato composto. – 2. Lo Stato federale. – 3. Le teorie sulla natura giuridica dello Stato federale. – 4. L'evoluzione degli Stati federali. – 5. Lo Stato regionale. – 6. Le teorie sulla natura giuridica dello Stato regionale. – 7. L'evoluzione degli Stati regionali. – 8. Stati federali e Stati regionali. – Riferimenti bibliografici.

1. Stato unitario e Stato composto

Si è visto in precedenza (cap. IV, § 1) che uno dei criteri utili a distinguere le forme di Stato è quello dell'esistenza o meno di una separazione tra i poteri collocati al vertice dello Stato. Accanto a questa **separazione orizzontale**, che riguarda poteri tra loro equiparati, può essere prevista una **separazione verticale** che intercorre tra Stato centrale ed enti territoriali decentrati, i quali sono autonomi rispetto allo Stato senza essere a esso parificati.

Alla luce del secondo dei significati richiamati, si opera la distinzione fra **Stato unitario e Stato composto**, definito da alcuni autori anche come “autonomico” (Reposo). La prima ipotesi si verifica quando il potere viene attribuito solo allo Stato centrale o a soggetti periferici da esso dipendenti (in questo caso si parla di **decentramento burocratico** o funzionale, in quanto tali soggetti fanno parte dell'organizzazione dello Stato) o ad istituzioni territoriali dotate di condizioni di autonomia assai ridotte e che non sono direttamente rappresentative delle popolazioni locali. Lo Stato composto si realizza quando il potere viene distribuito fra lo Stato centrale ed enti territoriali titolari di poteri propri, anche legislativi e di indirizzo politico, e dotati di organi rappresentativi delle popolazioni locali (in questo caso si parla di **decentramento politico** o istituzionale, trattandosi di istituzioni distinte e autonome rispetto a quelle statali).

Lo Stato unitario ha caratterizzato alcuni paesi europei che hanno avuto sto-

ricamente una forte impronta di tipo centralistico (Francia, Spagna, Italia) ed è tipico della grande maggioranza dei paesi in via di sviluppo. Al contrario negli Stati Uniti, in Svizzera e in Germania lo Stato nazionale è nato come Stato federale, costituendo il modello originario dello Stato composto. Tuttavia negli ultimi decenni si sono verificati processi di decentramento politico in molti paesi, derivanti da forti rivendicazioni autonomistiche, nazionali o regionali. Questo fenomeno interno agli Stati, e quello parallelo di partecipazione degli Stati a organismi di tipo sovranazionale all'esterno, hanno messo in crisi la tradizionale concezione della sovranità assoluta dello Stato. Alla luce di tale evoluzione è possibile individuare varie ipotesi di tipo federativo non tutte rientranti nella storica e tradizionale contrapposizione fra Stato unitario e Stato federale.

Storicamente viene innanzitutto in considerazione la **Confederazione di Stati**, i cui esempi più noti sono quelli degli Stati Uniti (1777-1787), della Svizzera (1815-1848) e della Germania (1815-1867). In questa ipotesi vari Stati indipendenti e sovrani danno vita a un'organizzazione comune per affrontare questioni di carattere economico e militare. Ma questa unione non dà vita a un nuovo tipo di Stato, in quanto si fonda su un patto di diritto internazionale liberamente sottoscritto, e in ogni momento revocabile, dagli Stati partecipanti, e non su una costituzione posta al vertice di un nuovo ordinamento giuridico statale.

Le caratteristiche essenziali della Confederazione consistono nell'esistenza di un'**organizzazione comune semplificata**, che prevede un organo rappresentativo dei vari Stati titolare di alcuni poteri in materia di politica estera, di difesa e di economia, nella **pariteticità** della rappresentanza degli Stati all'interno di tale organo, nella regola della **unanimità** nell'adozione delle principali decisioni e nel **carattere vincolante** di queste nei confronti degli Stati e non direttamente dei rispettivi cittadini. La fragilità dell'organizzazione comune, che dipende finanziariamente dai contributi versati dai singoli Stati, sfocia storicamente nella tendenza delle Confederazioni a trasformarsi in Stati federali, apparendo questa come l'unica via per creare un vincolo più solido fra gli Stati membri e garantire l'autonomia finanziaria degli organi comuni.

2. Lo Stato federale

Il **federalismo** si configura sia come una teoria politico-filosofica sia come una categoria giuridica. Sotto il primo punto di vista esso viene teorizzato da pensatori di estrazione liberale (Kant), socialista (Proudhon) e democratica (Friedrich) come un'unità di ordine superiore, o addirittura come governo mondiale dell'umanità, volto a garantire l'eguaglianza e la pacifica convivenza fra i popoli, riconoscendone le diversità, e quindi si colloca in netta antitesi rispetto a ogni concezione nazionalistica e particolaristica che punta a far prevalere l'identità nazionale o locale su quella sovranazionale o comunitaria.

Lo **Stato federale** costituisce l'espressione tipica del federalismo come categoria giuridica. Esso nasce storicamente per **associazione o integrazione di Stati indipendenti**, spesso derivando da precedenti Confederazioni di Stati, come si verifica per gli Stati federali più antichi (Stati Uniti 1787, Svizzera 1848, Federazione tedesca del Nord 1867 e Impero tedesco 1871). Vi sono poi Stati che si danno un assetto federale al momento della conquista dell'indipendenza nazionale (Canada 1867, Australia 1900, India 1950). Infine alcuni Stati federali si costituiscono per **dissociazione di un precedente Stato unitario** (Argentina 1853, Brasile 1891, Messico 1917, Austria 1920, Germania 1949, Venezuela 1961)¹. Significativo è l'esempio del Belgio, che si è trasformato dapprima da Stato unitario in Stato regionale (1970/71), infine in Stato federale (con la nuova costituzione del 1994).

I caratteri giuridici comuni che mediamente contrassegnano lo Stato federale sono i seguenti:

– l'esistenza di un **ordinamento statale federale**, fondato su una costituzione scritta e superiore, che riconosce l'autonomia di enti politici territoriali collocati fra lo Stato e gli enti locali e variamente denominati ("Stati membri" negli Stati Uniti e in Australia, Brasile, India, Messico, Venezuela, "Cantoni" in Svizzera, "*Länder*" in Austria e Germania, "Province" in Canada e Argentina, "Comunità" e "Regioni" in Belgio, "Repubbliche" nella Federazione Russa)², i quali hanno proprie costituzioni subordinate a quella federale;

– la previsione **nella costituzione federale della ripartizione delle competenze** fra Stato centrale e Stati membri, che riguardano sempre due dei tre poteri fondamentali dello Stato (legislativo ed esecutivo) e, in alcuni casi (Stati Uniti, Svizzera) anche quello giurisdizionale, e la conseguente eventuale modificazione di tale ripartizione solo mediante il procedimento di revisione costituzionale;

– l'**assetto bicamerale del Parlamento**, costituito da una camera espressione dell'intero corpo elettorale nazionale e da una seconda camera rappresentativa degli Stati membri (il "Senato" negli Stati Uniti, Argentina, Belgio, Brasile, Canada, Messico, il "Consiglio degli Stati" in India e Svizzera, il "Consiglio federale" in Austria e Germania, il "Consiglio della Federazione" in Russia)³. La concreta configurazione della seconda Camera varia notevolmente sia per la compo-

¹ Del tutto peculiare è la Federazione della Russia, dove la costituzione del 1993 riconosce il federalismo, articolando lo Stato in Repubbliche e in Regioni autonome, ma si tratta di un federalismo fortemente centripeto a causa della tendenza all'accentramento e alla concentrazione dei poteri nelle mani del Presidente del Governo della Federazione di Russia.

² In Russia sono soggetti della Federazione anche i Territori, le Regioni, le Città federali (Mosca e San Pietroburgo), i Circondari.

³ L'eccezione è rappresentata dal Venezuela, dove la costituzione del 1999 ha abolito la seconda Camera, anche se ha stabilito che ogni entità federata e le popolazioni indigene eleggono tre deputati dell'Assemblea nazionale.

sizione che per le funzioni svolte. Essa può essere composta in base a un **criterio paritetico**, che attribuisce a ogni entità federata lo stesso numero di rappresentanti (Argentina, Australia, Brasile, Messico, Russia Stati Uniti, Svizzera) o **differenziato** in relazione alla popolazione degli Stati membri (Austria, Belgio, Canada, Germania, India). I senatori possono essere eletti dal corpo elettorale (Australia, Belgio fino al 2013, Stati Uniti dal 1913, maggioranza dei Cantoni svizzeri, Stati latino-americani) o designati dai Parlamenti statali (Austria, Belgio dal 2013, India, Stati Uniti fino al 1913) o nominati dai Governi statali (Germania) o dall'Esecutivo federale (Canada)⁴ (cap. VIII, III, § 1). Due sono i modelli adottati da un punto di vista funzionale: quello, molto più frequente, del **Senato**, nel quale i senatori esprimono il loro voto individualmente e senza vincolo di mandato e quello del **Consiglio**, tipico dell'esperienza tedesca, nel quale i consiglieri sono delegati dei Governi statali, esprimono un unico voto come delegazione di ogni *Land* e sono soggetti alle direttive politiche del rispettivo Governo;

– una **composizione del Governo rappresentativa** della natura composita dello Stato, prevista nei testi costituzionali (Belgio e Svizzera) o affermata in via di prassi (Australia e Canada) o come criterio condizionante la nomina presidenziale dei Ministri (Stati Uniti e Messico) (cap. VIII, IV, § 1);

– la partecipazione degli Stati membri **al procedimento di revisione costituzionale**, che può esercitarsi o indirettamente, tramite l'approvazione della seconda Camera (con i 2/3 dei voti del *Bundesrat* in Germania e del Senato in Belgio), o direttamente, attraverso l'approvazione dei Parlamenti statali (3/4 degli Stati membri negli Stati Uniti, 2/3 delle Province in Canada, maggioranza degli Stati in Messico) oppure con il voto diretto del corpo elettorale (in Australia e in Svizzera il voto favorevole deve essere maggioritario su scala nazionale e in più della metà degli Stati membri) (cap. III, II, § 2.1.);

– l'istituzione di un **organo federale di tipo giurisdizionale**, al quale è attribuito il potere di risolvere i conflitti fra Stato federale e Stati membri (Corte costituzionale in Austria e Germania, Corte Suprema in Argentina, Australia, Brasile, Messico e Stati Uniti, Tribunale federale in Svizzera, *Cour d'Arbitrage* in Belgio, Tribunale supremo di giustizia in Venezuela).

3. Le teorie sulla natura giuridica dello Stato federale

Fra le teorie sulla natura dello Stato federale va presa innanzitutto in considerazione quella che adotta il criterio dell'**individuazione del soggetto titolare della sovranità**, intesa nella sua accezione classica di potestà originaria e assoluta.

La teoria che sta all'origine dello Stato federale ritiene che **la sovranità sia**

⁴ In Russia il Consiglio della Federazione è costituito da due rappresentanti per ogni soggetto della Federazione, uno per l'organo rappresentativo e uno per quello esecutivo.

ripartita fra Stato centrale e Stati membri e quindi configura lo Stato federale come Stato di Stati. Così nel n. 39 del *Federalist*⁵ Madison afferma che nel sistema federale «le autorità locali e municipali formano porzioni distinte e indipendenti della sovranità, non più soggette entro le rispettive sfere all'autorità generale, di quanto questa non sia soggetta a loro entro la propria sfera» e che il potere del Governo federale «si estende solo ai pochi oggetti enumerati e lascia ai diversi Stati una residua sovranità inviolabile su tutti gli altri oggetti». Si tratta di una tesi fortemente condizionata dall'origine storica degli Stati Uniti, che deriva da una precedente Confederazione e quindi dalla decisione di Stati originariamente sovrani di devolvere parte dei propri poteri alla nuova entità federale.

Una seconda teoria sostiene che **titolari della sovranità siano gli Stati membri** (Calhoun), ma si tratta di una teoria che riveste un interesse di carattere storico, in quanto fu sostenuta in situazioni nelle quali alcuni Stati membri (quelli secessionisti del Sud nei confronti degli Stati Uniti nel 1861 e la Baviera nei confronti dell'Impero germanico a metà '800) rivendicarono la loro indipendenza, ma con esiti opposti a quelli desiderati. L'attualità della tesi è, se mai, di carattere negativo, nel senso che il suo accoglimento, comportando secondo i suoi sostenitori il riconoscimento del principio di unanimità nell'adozione delle decisioni federali, il diritto di secessione di ogni Stato dall'originario patto, concepito alla stregua di un trattato internazionale, il diritto di annullamento da parte dei singoli Stati delle decisioni federali in contrasto con la costituzione, avrebbe come conseguenza la piena assimilazione dello Stato federale alla Confederazione di Stati.

La teoria oggi prevalente attribuisce **la sovranità allo Stato federale** (Luca-tello, de Vergottini), sulla base di argomenti tratti da previsioni contenute nelle costituzioni federali. Questi riguardano la superiorità della costituzione federale su quelle statali e più in generale del diritto federale su quello degli Stati, l'attribuzione allo Stato federale della "competenza delle competenze", cioè del potere di decidere la ripartizione delle competenze fra lo Stato e le entità federate, il riconoscimento a un organo federale del potere di revisione costituzionale, esercitabile anche contro la volontà del singolo Stato membro, e ad un giudice federale del potere di decidere sui conflitti relativi al riparto delle competenze e di interpretare la costituzione in modo da garantire l'uniforme applicazione del diritto federale, infine la previsione di poteri di intervento dello Stato federale sugli affari interni degli Stati membri sotto forma di attività di controllo (ispezione federale), di misure coercitive volte a garantire l'adempimento degli obblighi federali (esecuzione federale) e di azioni militari finalizzate ad assicurarne la sicurezza interna ed esterna.

Ne deriva che gli Stati membri sono da considerare **enti non sovrani ma au-**

⁵ Il *Federalist* è la raccolta di saggi pubblicati da Hamilton, Jay e Madison fra il 1787 e il 1788 al fine di convincere gli Stati della Confederazione nordamericana ad approvare la costituzione di Filadelfia.

tonomi e quindi sostanzialmente parificati alle Regioni, ma a questo punto, trattandosi di definire la qualità di tale autonomia, si apre una divaricazione fra i suoi sostenitori, in quanto alcuni giungono alla conseguenza estrema di considerare lo Stato federale come una sottospecie dello Stato unitario (Paladin), mentre altri lo fanno rientrare in una forma di Stato decentrato distinto dallo Stato unitario (Lucatello).

Da ultimo, vanno menzionate le teorie, sostenute soprattutto da autori di lingua tedesca, basate su **uno schema tripartito**, che considerano lo Stato federale come l'insieme di tre diversi ordinamenti giuridici: quello degli Stati membri, quello dello Stato centrale e quello totale o complessivo (*Gesamstaat*), che deriva dalla sintesi dei primi due (Kelsen). È stato tuttavia sottolineato come tale teoria non trovi riscontro nella realtà, non essendovi negli ordinamenti federali distinzione alcuna fra gli organi dello Stato federale e quelli del presunto ordinamento totale e risulti smentita dall'evoluzione della giurisprudenza del Tribunale costituzionale tedesco verso un orientamento di tipo "bipartito" (de Vergottini).

Le teorie fin qui esaminate hanno in comune il riferimento a un concetto di Stato e ad uno di sovranità che sono oggi profondamente in crisi. La crisi dello Stato-nazione e delle impostazioni idealistiche che ne avevano accompagnato l'ascesa deriva, all'interno, dal carattere pluralistico e complesso dello Stato democratico contemporaneo, che impone la valorizzazione delle autonomie e la ricerca costante della composizione fra gli interessi dei diversi gruppi sociali, all'esterno dai processi di integrazione sovranazionale. Di conseguenza la sovranità perde qualsiasi carattere di assolutezza e subisce una serie crescente di limitazioni.

Un altro gruppo di teorie prende le mosse dal riconoscimento della supremazia dello Stato federale e della **natura non statale** (o statale solo in via residuale) delle diverse entità federate che ne fanno parte.

I principi costituzionali che regolano i rapporti fra i diversi livelli di governo vengono individuati nel principio di **autonomia costituzionale** e in quello di **partecipazione**. L'autonomia costituzionale definita anche "autonomia residua" (La Pergola), distinguerebbe gli Stati membri sia dalle Regioni, dotate solo di autonomia legislativa o "ottriata", sia dagli enti locali dotati di autarchia. Tuttavia varie sono le accezioni del principio di autonomia costituzionale degli Stati membri. Questo, a seconda degli autori, viene riferito o al carattere originario degli ordinamenti federati o alla garanzia costituzionale della loro autonomia, che preclude in particolare la revisionabilità del principio federale, o alla potestà degli Stati membri di darsi proprie costituzioni, soggette ad un controllo solo successivo e limitato al rispetto dei principi della costituzione federale, o al potere di autorganizzazione, consistente nella libera scelta della forma di governo o nella disciplina di funzioni legislative, amministrative e giurisdizionali. Due sono gli aspetti essenziali nei quali si concretizza il principio della partecipazione delle entità federate alla formazione della volontà politica dello Stato:

l'esistenza di una seconda Camera direttamente rappresentativa degli Stati membri e la necessità del consenso della maggioranza degli Stati membri alla revisione costituzionale.

In definitiva per i sostenitori di tali teorie lo Stato federale si caratterizza come uno Stato politicamente decentrato, basato su forti autonomie territoriali. Essi giungono quindi ad una conclusione analoga a quella cui pervengono gli autori che considerano il solo Stato federale titolare della sovranità, ma, a differenza di questi, distinguono lo Stato federale sia dallo Stato unitario, basato al più su un decentramento di tipo autarchico, sia dallo Stato regionale, che riconosce alle Regioni l'autonomia legislativa ma non quella costituzionale.

A differenza delle teorie fin qui considerate che hanno natura "statica", in quanto si propongono di individuare una nozione di Stato federale valida in assoluto, altre teorie sono "**dinamiche**", in quanto considerano lo Stato federale come un fenomeno evolutivo, al pari degli altri processi federativi che caratterizzano l'epoca contemporanea.

Punto di riferimento comune è la teoria empirica del *federalizing process* di Friedrich, la quale, a dire il vero, si propone di andare oltre le concezioni dei giuristi e lo stesso concetto di Stato, che viene sostituito da quello più ampio di "comunità politica". Tuttavia nella sua concezione Friedrich attribuisce particolare importanza alle comunità politiche territoriali e alle regole costituzionali (*constitutional arrangement*) che disciplinano i rapporti fra comunità centrale e comunità periferiche, sulla base del principio del *consent* di queste alle modificazioni del riparto delle competenze (e quindi della loro partecipazione mediante una Camera rappresentativa al procedimento di revisione). Pertanto, se non è in sé una teoria dello Stato federale, quella di Friedrich può essere utilmente applicata allo Stato federale.

A una concezione dinamica si rifanno varie teorie le quali collocano i processi federativi lungo una linea continua, i cui estremi sono da un lato lo Stato unitario, dall'altro l'unione sovranazionale di Stati. Tali teorie muovono anche da presupposti assai lontani.

Così Kelsen fa discendere dalla sua concezione positivista e monistica una costruzione a gradi delle comunità giuridiche, dai Comuni fino a quella internazionale (collocata al vertice), nella quale queste si distinguono solo per il diverso livello di decentramento senza soluzione di continuità.

Del tutto opposto è l'approccio realista, il quale, muovendo da una rigida critica delle tradizionali concezioni positivistiche basate sul criterio della spetanza della sovranità, giunge a sottolineare il carattere dinamico dei processi federativi, che si manifesta nel corso stesso dell'evoluzione dello Stato federale (Bognetti). Decisivo è sotto questo punto di vista **il passaggio dallo Stato federale liberale allo Stato federale sociale**, che è legato in ultima analisi ai diversi valori di riferimento dei quali si vuole ottenere nei due tipi di Stato il soddisfacimento. Nel primo viene perseguita la libertà dei privati e del mercato, che è

incentivata dalla sottrazione agli Stati membri di competenze in materia economica e finanziaria, cui corrisponde l'attribuzione allo Stato federale di un nucleo ridotto di poteri, e dalla creazione di un mercato comune nazionale. Nello Stato federale sociale, che si caratterizza per il suo interventismo economico-sociale, i valori perseguiti sono quelli della partecipazione delle collettività locali alle scelte politiche, dell'articolazione della classe politica in modo da impedire la concentrazione oligarchica del potere, dell'avvicinamento delle decisioni alle domande e ai bisogni dei cittadini.

In definitiva nell'epoca contemporanea vi è un rapporto stretto tra federalismo e democrazia pluralistica, in quanto l'attribuzione ai diversi gruppi sociali di forme di autonomia e di partecipazione alla formazione della volontà dello Stato incentiva il riconoscimento di strutture di autogoverno di tipo territoriale.

4. L'evoluzione degli Stati federali

L'analisi della concreta evoluzione storica degli Stati federali sottolinea le differenziazioni esistenti dal punto di vista sia diacronico sia sincronico fra le varie esperienze. La distinzione principale è quella fra **modello anglosassone e modello europeo** (Croisat) o fra modello statunitense e modello tedesco (Pizzetti).

Essa riguarda innanzitutto il **riparto delle competenze legislative**. Nel primo modello vi è la tendenza a distinguere in modo formalmente rigido le attribuzioni esclusive del Governo centrale e di quelli periferici, mediante l'elencazione delle materie di rispettiva competenza e l'attribuzione dei poteri residui agli Stati membri (Argentina, Australia, Messico, Stati Uniti, Venezuela). Fanno parzialmente eccezione Brasile, Canada e India, nelle cui costituzioni la clausola dei poteri residui è posta a vantaggio dello Stato federale. Tuttavia, al di fuori degli Stati Uniti, vi è stata la tendenza verso un federalismo di tipo cooperativo, anche mediante la previsione in alcuni ordinamenti di una competenza legislativa concorrente (cap. II, III, § 5.2.1). Anche negli Stati federali europei (Belgio, Germania, Svizzera) la clausola dei poteri residui è disposta a vantaggio degli Stati membri, ma in Germania (fino al 2006) e in Svizzera è costituzionalmente prevista un'ampia fascia di competenze legislative concorrenti, nella quale lo Stato fissa solo i principi, ma in alcune materie può intervenire anche con normative di dettaglio⁶.

⁶ In Germania l'importante revisione costituzionale del 2006 ha riordinato la materia, abolendo la "legislazione quadro" e, per quel che riguarda la legislazione concorrente, riducendo l'ambito di applicazione della "clausola di necessità" (che consentiva al *Bund* di legiferare per tutelare equivalenti condizioni di vita sul territorio federale o l'unità giuridica ed economica nell'interesse dello Stato) per alcune materie, mentre per altre ha ampliato la possibilità di intervento incondizionato del *Bund*, che è parzialmente compensato dal potere riconosciuto ai *Länder* di adottare entro sei mesi disposizioni in deroga rispetto alla disciplina federale.

La differenza appena segnalata si riflette sul riparto delle funzioni amministrative. Infatti, mentre nei paesi anglosassoni e in quelli latino-americani di regola queste seguono le competenze legislative, per cui gli Stati membri sono responsabili nelle stesse materie sia della legislazione che dell'esecuzione delle leggi, in Germania e in Svizzera il federalismo si configura come un **federalismo di esecuzione**, nel quale al predominio federale nella legislazione corrisponde l'intervento preponderante dei *Länder* e dei Cantoni nell'amministrazione e quindi nell'attuazione delle scelte normative.

Del tutto peculiare è poi lo Stato federale che si è andato realizzando in **Belgio**, che costituisce un caso di **federalismo di sovrapposizione, asimmetrico e di dissociazione**⁷.

Pur con le differenze indicate, con l'affermarsi dello Stato sociale gli Stati federali manifestano alcune linee di tendenza comuni. Innanzitutto **si rafforza il ruolo dello Stato centrale**. Varie sono le ragioni che determinano tale evoluzione: ragioni sociali, derivanti dall'affermarsi dei diritti sociali e di una comune cittadinanza, che esigono interventi perequativi e di tipo solidaristico; ragioni politiche, dipendenti dal ruolo di unificazione della politica svolto dai partiti di massa; ragioni economico-finanziarie, attinenti ai processi di concentrazione e al crescente intervento regolatore svolto dallo Stato; ragioni militari, consistenti nella necessità di garantire la gestione centralizzata della forza militare e dei moderni armamenti tecnologici; infine negli Stati latino-americani e in India ruolo centralizzatore svolto dal Presidente eletto dal popolo. Il rafforzamento dello Stato centrale si concretizza soprattutto nell'ampliamento delle competenze esercitate a livello federale, favorito dalle clausole costituzionali che attribuiscono al Parlamento federale i cosiddetti "poteri impliciti", cioè quelli stru-

⁷ In Belgio si è realizzata la sovrapposizione di quattro aree linguistiche (francese, olandese, tedesca, bilingue di Bruxelles) e di due entità federate: le tre Regioni (vallona, fiamminga e di Bruxelles) e le tre Comunità (francese, fiamminga e germanofona), fra le quali non vi è coincidenza territoriale. A tale asimmetria territoriale se ne aggiunge una istituzionale, in quanto mentre Comunità fiamminga e Regione fiamminga agiscono tramite gli organi della Comunità, lo stesso non si verifica per la Comunità francese, della quale fa parte la grande maggioranza degli abitanti della Regione di Bruxelles, e per la Regione vallona, che comprende la Comunità germanofona. Vi è infine una asimmetria materiale, derivante dal fatto che i trasferimenti di competenze operati in virtù delle successive revisioni costituzionali hanno determinato nel Sud del paese l'esistenza di quattro entità titolari di competenze legislative (Comunità francese, Comunità germanofona, Regione vallona, Commissione della Comunità francese a Bruxelles). In terzo luogo il federalismo belga si configura come bipolare o di tipo dualista, in quanto è basato sulla distinzione fra i due principali gruppi linguistici (francese e olandese) nell'ambito sia del Parlamento sia del Governo e sulla netta separazione delle competenze. In quarto luogo a Comunità e Regioni sono attribuite competenze legislative e amministrative, ma non giurisdizionali, in quanto queste rimangono appannaggio dello Stato federale. Infine il Senato, pur riformato nel 2013 con l'introduzione dell'elezione indiretta di gran parte dei senatori da parte dei Parlamenti delle entità federate, difficilmente può essere considerato come una Camera rappresentativa delle entità federate sia per la sua composizione fortemente politica sia per la netta subordinazione nei confronti della Camera bassa.

mentali all'esercizio delle competenze federali (Australia, Stati Uniti), e dall'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, volta a garantire l'attuazione dei principi dello Stato sociale e l'eguaglianza dei diritti.

D'altra parte si manifestano anche **tendenze di tipo centrifugo**. Queste sono state dirompenti negli Stati ex socialisti, come conseguenza della crisi del vecchio assetto centralizzato di potere, che ha prodotto il riemergere di antiche e mai sopite fratture nazionali, determinando la distruzione dello Stato centrale (Cecoslovacchia, Jugoslavia, URSS) e, in qualche caso, la formazione di unioni sovranazionali che si collocano al di sotto di una Confederazione di Stati (come la Comunità di Stati indipendenti costituita alla fine del 1991 fra alcuni degli Stati facenti parte dell'ex URSS). Diversamente in Belgio e in Canada le tendenze centrifughe affondano le proprie radici nella separazione che intercorre fra le due principali comunità etniche (rispettivamente vallona e fiamminga, anglofona e francofona), per cui si determina una dialettica non fra centro e periferia, come nei principali Stati federali, ma fra due "periferie" fortemente divise.

L'altra tendenza che si riscontra nei principali Stati federali di tipo sociale è l'affermarsi del **federalismo cooperativo** in sostituzione dell'originario *dual federalism* tipico dell'epoca liberale, anche negli ordinamenti nei quali più rigido era il riparto costituzionale di competenze fra Stato federale e Stati membri. Progressivamente si fa strada l'idea che qualsiasi attività pubblica di rilievo, indipendentemente dall'attribuzione formale della relativa competenza, deve essere oggetto dell'intervento congiunto e coordinato dei diversi livelli di governo. Il federalismo cooperativo è caratterizzato dall'affermarsi di tre principi fondamentali: il principio di sussidiarietà, il federalismo fiscale, il principio di collaborazione.

Il **principio di sussidiarietà** comporta che gli interventi del livello superiore di governo siano giustificati solo quando non possano essere efficacemente compiuti dal livello inferiore o allorché sia in gioco l'interesse nazionale o l'esigenza di un'uniforme disciplina della materia (**sussidiarietà verticale**). Esso affonda le sue radici nella dottrina sociale della Chiesa, nell'ambito della quale assume una portata più ampia, essendo posto a tutela delle autonomie sociali ed individuali nei confronti del potere pubblico (**sussidiarietà orizzontale**).

Tale principio, originariamente concepito per proteggere le competenze attribuite alle entità federate, ha inevitabilmente assunto un carattere ambivalente, in quanto può anche comportare un'estensione delle funzioni dello Stato, quando questo ritenga indispensabile il proprio intervento, anche in settori originariamente riservati agli Stati membri. Di fatto in molti Stati federali si è avuta la prevalenza di questa seconda accezione, per cui il livello centrale di governo ha spesso esercitato un potere di intervento sostitutivo nelle materie di competenza degli Stati membri. Questa evoluzione è stata facilitata dal fatto che l'applicazione del principio è legata a criteri flessibili e di natura politica più che giuridico-formale. Ne consegue che in pratica non esistono più competenze

assolutamente esclusive degli Stati membri o, per meglio dire, più che la titolarità formale delle stesse conta il loro effettivo esercizio. Ciò determina il costante ampliamento delle materie oggetto di un intervento coordinato dello Stato federale e delle entità federate.

Il **federalismo fiscale** comporta che ogni livello di governo si procuri autonomamente, mediante tributi propri, risorse adeguate all'esercizio delle proprie competenze e al volume delle spese, salvi restando gli interventi redistributivi e perequativi fra le diverse situazioni da parte dello Stato. Tuttavia è assai lontana dalla realtà l'idea che negli Stati federali ogni entità, federata o locale, sia in grado di garantirsi l'autosufficienza finanziaria attraverso la piena autonomia nella imposizione e nella riscossione dei tributi. In nessuno Stato federale le entità federate godono di un'autonomia esclusiva nella percezione delle entrate, come tipicamente avviene in una Confederazione di Stati. Anche nel modello degli Stati Uniti, originariamente caratterizzato da un sistema di separazione rigida fra poteri fiscali centrali e periferici, si è avuta un'alterazione dell'originario equilibrio a favore dello Stato federale, a partire soprattutto dal XVI emendamento (1913), che ha attribuito al Congresso «la facoltà di stabilire ed esigere imposte sui redditi derivanti da qualunque fonte senza ripartirle tra i vari Stati e senza dover tenere conto di alcun censimento o valutazione».

Assai variabile è la situazione negli altri Stati federali: si va da un'ipotesi di sostanziale centralismo fiscale (Australia) a una di partecipazione degli Stati membri al gettito di imposte le cui aliquote sono stabilite a livello centrale (Germania) fino al riconoscimento di un autonomo potere di fissazione delle aliquote per certi tipi di imposta (Canada, Svizzera), ma ciò avviene sempre entro principi volti a garantire una certa uniformità del sistema fiscale fra centro e periferia. In pratica lo Stato centrale non solo gestisce una quota non irrilevante delle risorse finanziarie, ma predetermina o condiziona l'assetto dei sistemi locali di prelievo fiscale e incide sulla distribuzione effettiva delle risorse attraverso interventi finanziari di vario tipo (sovvenzioni federali settoriali, fondi perequativi a favore degli Stati membri più poveri, ecc.).

Infine, il **principio di collaborazione** comporta che una gestione ottimale delle risorse renda indispensabili forme di accordo e di cooperazione fra i diversi livelli di governo, che possono essere **orizzontali**, quando riguardano le entità federate, o **verticali**, allorché intercorrono fra il governo centrale e quelli periferici. La realizzazione di tale principio avviene attraverso gli strumenti più diversi (seconda Camera, partecipazione a organi misti, intervento nel procedimento mediante proposte o pareri, accordi settoriali, ecc.). La cooperazione può essere inoltre **istituzionalizzata** o **spontanea**, a seconda che si basi su strutture e procedure normativamente prefissate o sia lasciata alla libera iniziativa dei diversi livelli di governo. Quella istituzionalizzata può essere **obbligatoria** o **facoltativa**, la quale ultima si verifica quando è richiesta l'iniziativa di uno dei possibili *partners*. Infine la cooperazione può avere a oggetto l'attività normati-

va o, più frequentemente, quella amministrativa e in particolare l'esecuzione delle norme federali.

In conclusione la difficoltà di individuare un modello compiuto di Stato federale deriva non solo dalla diversità delle esperienze concrete, ma anche dalla oscillazione costante fra tendenza centripeta e tendenza centrifuga, che affonda le sue radici nella dialettica, per così dire, costitutiva di tale tipo di Stato, fra unità e diversità. In linea generale si può affermare che gli Stati federali contemporanei sono caratterizzati dalla vigenza di una costituzione rigida, la quale prevede accanto ad un governo centrale collocato in posizione preminente l'esistenza di governi locali dotati di autonomia politica e che partecipano in vario modo, ma per lo più in posizione subordinata, alla determinazione dell'indirizzo politico-amministrativo nazionale. Si tratta, quindi, non tanto di uno "Stato composto" secondo la terminologia tradizionalmente in voga, quanto di uno Stato politicamente decentrato, che si distingue sia dalla Confederazione di Stati sia dallo Stato unitario. Occorre tuttavia considerare che, se la tendenza prevalente nell'ultimo secolo è stata di tipo centripeto, non si possono escludere diverse evoluzioni, come quella parzialmente verificatasi negli Stati Uniti durante l'amministrazione Reagan (1981-1989) e concretizzatasi nella formula del *new federalism* o "federalismo competitivo", la quale si proponeva di superare sia la concezione duale sia quella cooperativa in direzione di una rivalutazione del ruolo e dei poteri dei governi periferici e di una competizione economica, valutabile in termini di rapporto costi-benefici dei servizi prestati, fra i diversi livelli di governo.

Si pone da ultimo la questione di quale potrà essere l'evoluzione dello Stato federale in una fase di crisi dello Stato sociale. In ogni caso non convince l'equazione, che viene talvolta affermata, fra Stato federale e determinati orientamenti politico-ideologici ed economici, come quelli rappresentati dal **neoliberalismo** di stampo liberista (Ortino). Tale equazione è talvolta smentita dai fatti: basti pensare alla politica fortemente centralistica che ha caratterizzato in Gran Bretagna i governi Thatcher, la quale ha portato tra l'altro alla cancellazione dall'aprile 1986 delle Contee metropolitane (compresa quella di Londra). Dal punto di vista teorico, la realizzazione di un orientamento rigorosamente liberista in un quadro di tipo federativo è destinata a produrre differenziazioni crescenti fra aree geografiche, gruppi sociali e cittadini. Quindi, nel quadro di una riforma dello Stato sociale, un ordinamento federale può mantenersi o essere istituito solo se prevede forme di decentramento comunque compatibili con il rispetto dei fondamentali diritti di cittadinanza e con la garanzia del mantenimento di condizioni di vita non troppo sperequate e quindi se è di tipo solidaristico.

Considerazioni analoghe valgono per l'equazione talvolta stabilita fra **Stato federale e presidenzialismo** (Rotelli). L'osservazione delle varie esperienze federali dimostra che queste si sono combinate con tutte le forme di Governo che caratterizzano lo Stato democratico: con quella presidenziale (Stati Uniti e Stati la-

tino-americani), parlamentare (Australia, Belgio, Canada, Germania, India), direttoriale (Svizzera), semipresidenziale (Austria). Quanto all'esigenza spesso invocata di avere un potere centrale forte in grado di controbilanciare le spinte centrifughe che possono derivare dal riconoscimento di importanti entità federate, tale condizione non sempre si verifica nella forma di governo presidenziale e può essere anche garantita dal buon funzionamento di altre forme di governo.

5. Lo Stato regionale

Il “**regionalismo**” come teoria che propugna la suddivisione di uno Stato precedentemente centralizzato in entità autonome caratterizzate da specificità di varia natura (economiche, geografiche, culturali e talvolta anche etniche) **precede la formazione di Stati regionali**.

Tale movimento si è manifestato in vari paesi: in Italia già nel periodo risorgimentale e al momento dell'unificazione nazionale a opera di uomini politici come Mazzini, Cavour, Minghetti; nel primo dopoguerra, soprattutto ad opera del partito popolare e del suo fondatore Luigi Sturzo; in Assemblea costituente dove la prospettiva regionalistica fu alla fine condivisa da tutti i partiti antifascisti; in Spagna al momento della formazione della II Repubblica nel 1931 e dopo la caduta del franchismo; in Francia nel corso della IV Repubblica e all'inizio degli anni '80; in Portogallo dopo la caduta del regime salazariano; in Belgio dalla fine degli anni '60 come processo di progressiva differenziazione istituzionale delle due fondamentali comunità etnico-linguistiche (vallone e fiamminga); nel Regno Unito nella seconda metà degli anni '90 in occasione delle riforme che hanno stabilito la *devolution* di ampi poteri a favore della Scozia e del Galles.

In tutti questi casi il movimento regionalistico si differenzia da impostazioni di tipo federalistico, in quanto concepisce l'ente “Regione” o “Comunità autonoma” come un livello di Governo collocato fra lo Stato e gli enti locali territoriali, al quale si dà vita per fare fronte ad esigenze economiche e talvolta etniche peculiari di certe zone geografiche, ma che in alcuni paesi (come Italia e Spagna) si estende a tutto il territorio nazionale.

È evidente, quindi, la **diversa origine storica dello Stato regionale rispetto a quello federale**. Lo Stato regionale non solo è molto più recente, realizzandosi in alcuni paesi europei soprattutto a partire dagli anni '70 del secolo scorso, ma deriva dalla suddivisione in nuove entità territoriali autonome di Stati caratterizzati da una forte tradizione centralistica, risalente al momento della formazione dello Stato-nazione e aggravata per alcuni di essi (Italia, Portogallo, Spagna) dall'affermarsi per un lungo periodo di tempo di regimi autoritari. Ancora più evidente è la differenza in America latina, dove alcuni paesi (Cile, Nicaragua, Perù) stabiliscono l'esistenza o hanno previsto l'istituzione (Colombia) di Regioni le quali non sono titolari di potestà legislative.