

CAPITOLO I

FEDERALISMO E REGIONALISMO: NOZIONI TEORICHE E SVOLGIMENTI DELLA PRASSI

SOMMARIO: 1. Il patto alla base del federalismo. - 1.1. L'origine dell'idea e del termine federale. - 1.2. Il tema della distribuzione del potere... - 1.3. ...la conseguente confusione di significati. - 2. Caratteristiche fondamentali e principi operativi dei sistemi federali. - 3. La formazione di una cultura federale. - 4. I diversi concetti del federalismo. - 5. Le esperienze federali di rilievo. - 6. L' "invenzione" delle Regioni in Italia e le ragioni della specialità. - 7. Federalismo o regionalismo? Un dilemma italiano. - 8. Il dettato costituzionale.

1. Il patto alla base del federalismo

L'interesse umano, e quindi quello accademico, nei confronti dell'organizzazione statale e della politica s'incentra su tre temi generali: «la ricerca della giustizia per la realizzazione dell'ordine politico; il tentativo di comprendere la realtà empirica del potere politico e il suo esercizio; la creazione di un ambiente adeguato nella società e nella comunità civile, in modo da integrare i primi due elementi e produrre una vita politica armoniosa».

Uno dei più importanti principi politici ricorrenti, che permea e abbraccia tutti e tre i temi suddetti, è quello del federalismo, un principio che definisce la giustizia politica, modella il comportamento politico e dirige gli uomini verso una corretta sintesi civica delle due cose¹.

Per molti anni la scienza politica ha individuato tre modalità fondamentali per la nascita delle comunità politiche: la conquista, lo sviluppo organico e il patto.

La conquista deve essere concepita non solo nella sua manifestazione più diretta, cioè quella di un conquistatore che sottomette una terra o un popolo, ma anche nelle sue forme affini: la conquista rivoluzionaria di uno Stato già esistente, un colpo di Stato. In generale, però, la conquista produce regimi organizzati gerarchicamente e governati in modo autoritario. L'espressione originaria di questo tipo di comunità politica fu lo Stato dei faraoni dell'antico Egitto.

Le aspre critiche che – anche e soprattutto dopo la fine del fascismo e del nazismo – la società occidentale ha mosso nei confronti di questo sistema di formazione di una comunità politica ci portano a non considerarla come possibile base del federalismo come noi oggi lo intendiamo.

¹ Cfr. D. J. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, Alabama 1987, titolo originale dell'opera: *Exploring Federalism*, traduzione a cura di L. M. BASSANI, p. 3

DANIEL JUDAH ELAZAR - la cui opera verrà più volte ripresa nel corso di questo capitolo - sia detto senza troppi giri di parole, è il massimo studioso del federalismo. Americano di origini ebraiche, ELAZAR è direttore sia del *Center for Study of Federalism* presso la *Temple University* di Filadelfia, sia del *Jerusalem Center for Public Affairs*, insegna alla *Bar Ilan University* di Gerusalemme e divide equamente la propria intensissima attività tra queste istituzioni e i due paesi che le ospitano. I suoi saggi degli anni Sessanta *The American Partnership* (1962), tesi di dottorato fortemente influenzata dal suo maestro MORTON GRODZINS, e soprattutto *American Federalism: A View from the States* (1966) hanno contribuito in modo determinante alla riscoperta del federalismo, ossia della più genuina tradizione politica americana. Nei capitoli successivi mi soffermerò con particolare attenzione sul punto di vista di ELAZAR circa il federalismo americano visto, da molti suoi colleghi, come uno *strumento di archeologia politica, un intralcio alla modernizzazione che il paese non poteva più permettersi.*

L'evoluzione organica, invece, implica lo sviluppo della vita politica a partire da famiglie, tribù e villaggi fino alle comunità politiche più estese in modo tale che le istituzioni, le relazioni costituzionali e gli allineamenti di potere emergano in risposta alle tensioni generate dalla frizione tra tradizione e cambiamento, con un livello minimo di esplicita scelta costituzionale. Il risultato ultimo tende ad essere una comunità politica con un unico centro di potere; espressione di questo sistema di comunità politica fu la Grecia classica.

Tuttavia, proprio come la conquista tende a produrre regimi organizzati gerarchicamente e governati in modo autoritario, l'evoluzione organica tende a produrre regimi oligarchici che, divenendo il governo dei molti da parte di pochi non possono affatto essere associati al federalismo moderno. La comunità politica fondata su un patto, invece, implica l'unione volontaria di esseri umani come eguali per costituire corpi politici, in modo tale che tutti riaffermino la propria uguaglianza di fondo e conservino i propri diritti fondamentali. Le comunità politiche che traggono origine da un patto rispecchiano l'esercizio della scelta costituzionale e l'ampia partecipazione al disegno costituzionale. Queste comunità hanno un carattere – e non necessariamente una struttura - essenzialmente federale, nel significato originario del termine in quanto composte da confederati eguali che si uniscono liberamente e che conservano le proprie integrità, anche se sono vincolati dall'appartenenza a un insieme comune²

² Cfr. D. J. ELAZAR, *Op. cit.*, p. 6

1.1. L'origine dell'idea e del termine federale

Come hanno notato molti filosofi, teologi e teorici politici nel mondo occidentale, l'idea federale ha le sue radici nella Bibbia³. In effetti, il termine venne usato per la prima volta per fini teologici, cioè per definire l'associazione tra Dio e l'uomo descritta nella Bibbia che, a sua volta, diede forma all'idea di una relazione pattizia (o federale) tra individui e famiglie. Fu questo che portò alla formazione di un corpo politico e di una relazione tra corpi politici e quindi alla creazione di comunità composite. Le applicazioni politiche del concetto teologico hanno trasformato il termine federale in un concetto eminentemente politico⁴.

Il termine federale deriva dal latino *foedus* che, come l'ebraico *brit*, significa patto. Questo perché un assetto federale è un accordo di associazione, costituito e regolato da un patto (*covenant*) le cui relazioni interne rispecchiano il particolare tipo di compartecipazione che deve prevalere tra i contraenti; essa è fondata sul mutuo riconoscimento dell'integrità di ciascuna delle parti e sul tentativo di far nascere tra di esse una particolare unità.

I principi federali sono basati sulla combinazione di autogoverno (*self-rule*) e governo comune (*shared rule*). Nel senso più ampio, il federalismo implica il collegamento di individui, gruppi e comunità politiche in una unione durevole ma limitata in modo tale da permettere l'energico

³ Cfr. HILLERS, *Covenant*; M. WEINFELD, *Covenant*, in *Encyclopedia Judaica*, Keter Books, Gerusalemme 1973, vol. 5, pp. 1012-22; J. BRIGHT, *A History of Israel*, Westminster Press, Filadelfia 1946

⁴ Per un esame di ciascuno dei punti suddetti si veda il numero *Federalism as Grand Design* di "Publius", IX, n° 4, 1979

perseguimento di obiettivi comuni pur mantenendo le integrità di tutte le parti⁵.

Federalismo è il termine con cui si suole designare la tendenza, presente come fenomeno abbastanza diffuso nella storia moderna, a organizzare ordinamenti politico-giuridici ripartendo i poteri di comando tipici dello Stato tra enti politici distinti così da ottenere un apparato di governo centrale e una pluralità di apparati di governo periferici, l'uno e gli altri sovrapposti allo strato delle semplici autorità amministrative municipali o locali.

Il termine è anche usato per designare quella corrente di pensiero che ritiene essere l'organizzazione federalistica degli Stati una esigenza essenziale per la realizzazione del buon governo di tutte le società complesse nonché addirittura l'unica soluzione finale valida del problema della pacifica convivenza sulla terra dei vari popoli ordinati in Stati distinti.

Nell'antichità e durante il Medioevo, il fenomeno della ripartizione di poteri pubblici di comando tra varie formazioni politiche, tra loro in diversi modi collegate, non mancò di certo; ed anzi il Medioevo europeo fu tutto un insigne esempio di organizzazione politico-giuridica per centri di potere plurimi, variamente coordinati tra di loro attraverso la distribuzione di distinte sfere di competenza e il gioco di limitate e parziali subordinazioni gerarchiche. Si aveva così un sistema con Impero e Chiesa ai vertici seguiti da regni e principati e, all'interno di quest'ultimi, autorità feudali, città autonome, enti ecclesiastici immuni, e via dicendo.

Applicare tuttavia l'aggettivo federalistico a queste forme passate di divisione organizzativa dei poteri politici tra entità di governo distinte non

⁵ Cfr. D. J. ELAZAR, *Op. cit.*, pp. 6-7

può farsi senza il grave pericolo di perdere, sotto le analogie che pure esistono, il senso della irripetibile peculiarità del federalismo moderno o, per meglio dire, del federalismo senz'altro.

Questo è un fenomeno storico connesso strettamente con la figura dell'ente politico Stato; i più rilevanti aspetti della sua realtà, sia sotto il profilo degli sviluppi degli istituti che lo caratterizzano sia sotto il profilo delle questioni dottrinali cui ha dato luogo, non si possono addirittura comprendere fuori dal contesto della storia dello Stato occidentale nel corso degli ultimi due secoli⁶.

La scienza del diritto ha infatti elaborato - nel XIX e nella prima metà del XX secolo - complessi schemi concettuali che, sebbene siano sotto alcuni punti di vista d'aiuto, risultano gravemente svianti e in ogni caso non sufficienti; stiamo parlando di teorie che hanno posto efficacemente in luce la maggior forza che lega nello Stato federale l'apparato centrale e quelli periferici rispetto al nesso che corre tra autorità centrale e Stati membri nelle confederazioni e nelle organizzazioni sovranazionali, ed ha parimenti utilmente illustrato la maggiore subordinazione delle Regioni allo Stato nello Stato regionale rispetto al rapporto che stringe i cosiddetti Stati membri allo Stato centrale nello Stato federale.

Il federalismo moderno si distingue dal pluralismo politico appena indicato che l'Europa ereditò dal Medioevo e conservò, per alcuni aspetti, fino alla rivoluzione francese perché esso presuppone l'intervenuta semplificazione nel sistema delle autorità con potere di comando che caratterizza l'avvento della figura moderna dello Stato e presuppone

⁶ Cfr. G. BOGNETTI, *Federalismo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche* - Vol VI, Milano 2009 pp. 1-2

soprattutto il riconoscimento dell'individuo con le sue libertà e i suoi diritti fondamentali, come il valore centrale dell'ordinamento.

Sorto dall'età del Rinascimento e della Riforma, lo Stato punta di solito a una concentrazione rigorosa di poteri nelle mani di un apparato governativo unico il quale non ammette altra autorità sopra di sé o sotto di sé capace di comandare e obbligare i singoli individui a lui sottoposti. Lo Stato a forte concentrazione di poteri, lo Stato unitario, diventa così di per sé un presidio per la libertà individuale e lo diventa tanto più quando poi nell'ordinamento giuridico la costituzione materiale - e spesso anche quella formale - enuncia i diritti fondamentali dell'individuo che quell'apparato governativo deve rispettare.

Accanto a questa tipologia di Stato si può constatare l'esistenza, fin dal XVIII secolo, di figure organizzative in cui i poteri non sono concentrati ma distribuiti variamente tra soggetti politici distinti. In non pochi casi questa tipologia di organizzazione statale nasce per la paura che l'unitarietà dello Stato o l'assenza per esso di precisi vincoli istituzionali potesse diventare pericolosa per la conservazione delle fondamentali libertà e dei fondamentali diritti dell'individuo.

V'è persino chi, in generale, argomenta che senza strutture federalistiche del potere politico, cos' come senza una divisione orizzontale delle funzioni tra distinti poteri dello Stato e senza una poderosa concessione di autonomia a livello municipale, le moderne libertà civili e politiche della persona non potrebbero mai esser sicure.

Quello federale è un sistema che tende in primo luogo a potenziare l'elemento democratico che anima il sistema politico-giuridico, giacché rimette la decisione di una quantità di questioni aventi prevalente interesse

regionale ad autorità che più di quelle centrali sono vicine, accessibili e immediatamente controllabili dalle popolazioni coinvolte.

In secondo luogo, l'esigenza di una pluralità di governi intermedi tende a spezzare la compattezza della classe politica che globalmente si occupa degli affari pubblici di un paese; attorno ai governi intermedi si formano classi politiche locali, distinte almeno in parte dalla classe politica nazionale. La pluralità di questi aggregati giova a creare il senso che ogni potere, nel sistema, è più o meno limitato e condizionato.

Infine, decentrare largamente le decisioni politiche e amministrative, come accade in un ordinamento federale, serve a dare a queste decisioni contenuti più prossimi ai desideri e ai bisogni delle diverse popolazioni su cui le decisioni verranno a cadere⁷.

1.2. Il tema della distribuzione del potere...

Il federalismo si propone di ottenere un qualche grado d'integrazione politica basata sulla combinazione di autogoverno e di partecipazione al governo; sebbene la sua forma possa essere utilizzata in altre circostanze, essa è appropriata solo quando e dove si cerchi realmente di realizzare questo tipo d'integrazione politica.

Uno degli attributi primari del federalismo è che esso non può, per sua stessa natura, trascurare la particolare importanza che va attribuita al potere o alla giustizia, ma deve considerare entrambe le cose in relazione l'una all'altra, obbligando così la popolazione a comprendere la dura realtà

⁷ Cfr. G. BOGNETTI, *Op. cit.*, p. 32

della vita politica senza mai perdere di vista la propria aspirazione a una società giusta.

Non è sbagliato ritenere che uno dei propositi del federalismo è proprio la realizzazione di questo collegamento del reale con l'ideale, ovvero dei dettagli prosaici di chi fa cosa e ottiene cosa, nella pratica di ogni giorno, con le aspirazioni messianiche alla giustizia. Questa impresa, che potremmo considerare la dimensione pedagogica del federalismo, consiste nel richiedere all'uomo di tenere sempre in mente, nelle proprie relazioni, sia il messianico che il prosaico, senza mai permettere che la ricerca dello Stato ideale lo conduca a ignorare le dure realtà della politica, e senza permettere mai che l'attenzione al pragmatismo gli fornisca una scusa per ignorare le considerazioni di giustizia.

Il federalismo porta al centro dell'attenzione il tema della distribuzione del potere; il *Federalist* pone la questione in questo modo:

«In una singola repubblica tutto il potere ceduto dal popolo viene sottoposto all'amministrazione di un solo governo; la tutela contro le usurpazioni avviene mediante una divisione del governo in settori distinti e separati. Nella repubblica composita d'America, il potere ceduto dal popolo, viene in primo luogo diviso tra due governi distinti, dopodiché la porzione assegnata a ciascuno di essi viene ancora separata tra i dipartimenti distinti. Da ciò nasce una doppia sicurezza per i diritti del popolo. I diversi governi si controlleranno a vicenda e allo stesso tempo

ciascuno di essi sarà controllato da sé stesso⁸».

Il federalismo cerca di prendere la gente per quella che è - spine e tutto il resto per usare la felice espressione di Abraham Lincoln - muovendo dal presupposto che l'umanità abbia sia la capacità di regolarsi da sé, di autogovernarsi, sia le debolezze che rendono potenzialmente pericoloso ogni esercizio del potere.

Quindi il primo compito del federalismo è quello di contemperare queste due potenti forze creando istituzioni e processi che rendano possibile al popolo esercitare al massimo grado e perfino di accrescere la propria capacità di autogoverno; allo stesso tempo, il federalismo si sforza di prevenire gli abusi del potere causati da deficienze intrinseche nella natura umana e, dovunque sia possibile, tenta di volgere le caratteristiche negative della natura umana verso fini positivi⁹.

Una delle caratteristiche del federalismo è data, appunto, dalla sua aspirazione e dal suo fine che sono quelli di generare e preservare simultaneamente sia l'unità che la diversità. Questa ambiguità si rispecchia proprio nella confusione sull'uso del termine. La gente usa i termini federalismo, federalista e federalizzare per descrivere sia il processo di unificazione politica che la conservazione della diffusione del potere politico. Questa ambiguità è reale in quanto il federalismo e i termini ad esso collegati esprimono simultaneamente i due processi. La

⁸ Cfr. *The Federalist*, 51

⁹ Cfr. M. DIAMOND, *Notes on the Political Theory of the Founding Fathers*, Center for the Study of Federalism, Filadelfia 1973; V. OSTROM, *The Political Theory of the Compound Republic*, Virginia Polytechnic Institute, Center for the Study of Public Choice, Blacksburg Va. 1971; gli articoli di OSTROM e M. LANDAU in *The Federal Polity*, numeri speciale di *Publius*, III, n° 2, 1973

federalizzazione implica sia la creazione e il mantenimento dell'unità che la diffusione del potere in nome della diversità¹⁰.

1.3. ...la conseguente confusione di significati

Un volume di saggi sul federalismo apparso qualche anno fa¹¹ riconferma la necessità di mettere un po' d'ordine in questo dominio, che resta ancora estremamente confuso.

Con il nome di federazione s'intendono oggi le cose più disparate tanto che, mentre è facile e ovvio dire che federazione è un sinonimo di Stato federale, meno facile è stabilire se possa essere qualche cosa d'altro e capire perché, nel volume citato, ci siano saggi che si occupano del federalismo nella politica interna e nella politica internazionale; un'analisi che si basa sulle esperienze della Grecia classica, delle grandi correnti storiche del pensiero politico europeo, dell'Unione francese o addirittura della stessa natura umana.

In tali saggi, evidentemente, il federalismo non è concepito in rapporto con un tipo di Stato perché il contesto è a volta a volta la sociologia, il diritto o la filosofia e non la scienza politica, e perché si parla persino dell'esistenza di dosi di federalismo in ciascuno di questi campi e nell'evoluzione storica delle idee politiche.

Tutto ciò comporta il negare che il federalismo corrisponda ad un tipo particolare di organizzazione dello Stato perché allora si dovrebbe

¹⁰ Cfr. D. J. ELAZAR, *Op. cit.*, pp. 52-53

¹¹ Cfr. GASTON BERGER, *Le Fédéralisme*, Parigi 1956, p. 410