

Gianluca Prestopino

**Il federalismo
nella storia del pensiero
politico contemporaneo**

Stati Uniti e Canada



Copyright © MMVIII
ARACNE editrice S.r.l.

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

via Raffaele Garofalo, 133 A/B
00173 Roma
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-2073-9

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: settembre 2008

INDICE

Premessa	7
1. <i>Il Federalismo</i>	
1.1 Introduzione e concetti generali	13
1.2 La struttura del governo federale	25
1.3 Gli antenati del federalismo moderno	27
1.4 Elementi qualificanti la sovranità federale	32
1.5 L'autonomia degli stati membri e il concorso alle funzioni federali	44
2. <i>Il Federalismo statunitense e canadese</i>	
2.1 Introduzione	49
2.2 Gli Stati Uniti d'America e la teoria federalista	51
2.3 Struttura e ordinamento degli Stati Uniti d'America	67
2.4 Il federalismo atipico del Canada	75
3. <i>Il Federalismo in Europa</i>	
3.1 Excursus storico, politico e filosofico del federalismo europeo	97
CONCLUSIONI	121
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	147

PREMESSA

“La politica è l’arte di impedire alla gente d’impiccarsi di ciò che la riguarda” (Valery)

Questo saggio, nonostante sia incentrato sullo studio del federalismo e in modo specifico su Stati Uniti e Canada, tratta un argomento molto discusso nel dibattito odierno sui sistemi di governo, in questo caso sul federalismo. L’ultimo capitolo, in particolare, prende in analisi la storia della concezione federalista in Europa, ma penso che in questa premessa sia opportuno fare anche un riferimento all’Italia. In Italia questo argomento è molto attuale, poiché diverse riforme dell’ultimo decennio hanno trasformato l’assetto di uno Stato regionale in qualcosa di simile ad uno Stato federale ma che ancora non può essere propriamente definito come tale. Reputo necessario fare una breve descrizione, prima di trattare il federalismo e i suoi casi classici, della storia e delle riforme del nostro Stato che pare percorrere la strada che porta ad una costituzione federale in tutto e per tutto, ma che ancora appare sostanzialmente lontano dalla concezione classica del federalismo, poiché non è facile, né tantomeno possibile in breve tempo, trasporre un sistema politico figlio di un determinato periodo storico e di una determinata tipologia di nazione (alludo alla prima forma di Stato confederale ovvero gli Stati Uniti) in uno stato tradizionalmente regionale come il nostro. A differenza della Germania, l’Italia realizzò l’unificazione con la creazione di uno Stato unitario e accentrato. Infatti, nonostante non fossero mancate nel dibattito ottocentesco le proposte per la realizzazione dell’unità d’Italia attraverso la federazione, da quella neoguelfa di Gioberti (l’ipotesi, cioè, di una federazione di tre regni della penisola con la guida del pontefice), a quella liberale e repubblicana di Cattaneo, la soluzione unitaria e centralizzata ebbe la meglio. Migliore fortuna non ebbe l’idea regionale, propugnata, ad esempio, da Giuseppe Mazzini, ed anche tradotta da Farini e Minghetti in proposte di legge, poi accolte dal Consiglio dei Ministri, presieduto da Cavour, nel marzo 1861. Il progetto incontrò la resistenza del parlamento, che con la legge del 1865 optò per l’estensione del modello centralizzato piemontese, riconoscendo quali livelli amministrativi inferiori allo Stato solo province e comuni. Voci significative a favore del regionalismo si levarono tra Ottocento e Novecento, ad esempio con Gaetano Salvemini e, nel primo dopoguerra con Don Luigi Sturzo e il partito popolare. Ma è solo dopo il secondo conflitto mondiale, e la fine del rigido centralismo attuato durante il ventennio fascista, che la questione regionale entrò nuovamente nell’agenda politica. All’Assemblea costituente, l’ipotesi di un vero proprio federalismo fu subito

scartata, per il timore che esso avrebbe potuto compromettere l'unità nazionale, ma anche, in realtà, per la reciproca diffidenza dei partiti dell'epoca. Una diffidenza che avrebbe influenzato anche la soluzione regionale, adottata dall'Assemblea costituente, ma in una forma che avrebbe pregiudicato gli sviluppi futuri. Si temeva in modo particolare che la lotta politica o meglio la guerra civile già delineatasi tra le forze legate allo stalinismo e i partiti che almeno a parole si dichiaravano leali alla Costituzione e ai suoi valori liberali, inducesse avversi schieramenti a considerare le regioni come baluardi nei quali arroccarsi.

Questo era il timore di socialisti e comunisti in una prima fase dei lavori (prima, cioè, della loro estromissione al governo - 1947), quando manifestarono la loro diffidenza nei confronti della regione e la ferma volontà di non attribuire ad essa una vera autonomia politica; una volta fuori dal governo i due partiti della sinistra, in particolare il Partito Comunista, sentirono - invece - l'esigenza di garantirsi a livello locale con l'istituzione di forti autonomie regionali.

La Democrazia Cristiana, che fino ad allora aveva sostenuto con decisione l'attuazione di un ordinamento regionale, incominciò a vedere l'opportunità di attenuare le sue posizioni. Ma, poiché, chi aveva propugnato per mesi il regionalismo non poteva dichiararsi all'improvviso antiregionalista, la regione passò, ma passò male. Passò male, innanzitutto, perché l'autonomia legislativa riconosciuta alle regioni con l'articolo 117, fu, in realtà, notevolmente compressa. Con la Costituzione del 1948, fu sancito come principio fondamentale l'autonomia locale (accanto a quello dell'unità e indivisibilità della Repubblica), e riconosciuta l'esistenza delle regioni, delle quali cinque a statuto speciale, per motivazioni di carattere territoriale, storico e politico alle quali attribuirono forme e condizioni particolari di autonomia secondo statuti speciali adottati con legge costituzionale, con ampie sfere di autonomia legislativa e amministrativa - esclusiva e concorrente - e quindici ordinarie, anche esse con potestà legislativa e amministrativa, ma di minore rilevanza.

Alle regioni ordinarie, infatti, fu riconosciuta soltanto una potestà legislativa concorrente (nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato), e subordinata a quella statale.

Le leggi emanate dalle regioni riguardano ambiti rigidamente determinati e sono sottoposte non solo ad un controllo di costituzionalità, bensì anche di merito da parte del governo e, in seconda istanza, del parlamento nazionale. Passò male, inoltre, poiché l'attuazione del dettato costituzionale fu rinviata

a leggi successive. La Costituente si limitò ad affermare nella nuova carta il decentramento delle autonomie locali e specificamente le autonomie regionali, senza però conferire a tutto la sostanza immediata di realtà. Avrebbe dovuto provvedere a suo tempo il legislatore ordinario a sciogliere i nodi che la Costituente non si era sentita sciogliere. Gli anni successivi furono caratterizzati da una resistenza politica alla traduzione legislativa del dettato costituzionale, in particolare da parte della Democrazia Cristiana, dal 1948 fulcro di tutti governi, che aveva buone ragioni di temere che numerose regioni centrosetteentrionali sarebbero finite sotto il controllo del Partito Comunista. Le disposizioni costituzionali in materia regionale rimasero, così, inattuato fino alla fine degli anni Sessanta, quando si aprì una *fase costituyente* delle regioni ordinarie con le prime elezioni dei consigli regionali nel 1970, l'approvazione dei decreti di trasferimento delle funzioni nel gennaio 1972. Le resistenze nei confronti dell'istituto regionale continuarono a manifestarsi anche in questa fase. I decreti del 1972, ad esempio, furono elaborati basandosi su un'interpretazione estremamente restrittiva delle materie spettanti alle regioni, tanto che dopo lunghi dibattiti e polemiche si giunse all'approvazione della legge 382 del 1975 e al conseguente decreto delegato numero 616 del 1977, con cui fu realizzato un più deciso trasferimento di funzioni legislative e amministrative dallo Stato alle regioni. Alla fine degli anni Ottanta, le richieste per un effettivo decentramento e un regionalismo funzionante cominciano a farsi più pressanti. La reintroduzione del problema della riforma dello Stato nell'agenda politica, è legato in buona parte al sorgere di movimenti regionalisti nell'Italia del Nord (Liga veneta, Lega lombarda, Lega Nord), che riscuotono a partire dagli anni Novanta un significativo consenso elettorale.

Incarnato ormai in prevalenza nella Lega Nord, il movimento leghista ha alternato richieste di secessione a quelle di un più spinto regionalismo, il tutto in una prospettiva di contrapposizione al centro romano e di rivendicazione di autogoverno per la parte più produttiva d'Italia; quindi ad un primo momento secessionista hanno contrapposto, grazie all'aiuto di costituzionalisti come Gianfranco Miglio (che successivamente abbandonò la Lega e Bossi per ovvie divergenze di veduta), un secondo momento federalista a mio parere presente solo nell'aggettivo. Il percorso si apre con la legge 142 del 1990, con la quale viene riformato l'ordinamento delle autonomie locali, e parte il lento cammino verso il decentramento dei poteri e delle funzioni. Nel 1993 è introdotta l'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti delle province.

L'idea di fondo di queste misure, appare quella di accompagnare il passaggio delle funzioni dal centro alla periferia con il rafforzamento delle figure che devono guidare i governi locali. Un'idea alla base anche della riforma introdotta con legge costituzionale del 22 novembre 1999, n. 1, che sancisce l'autonomia statutaria delle regioni e introduce l'elezione diretta dei presidenti delle regioni.

Con la legge delega approvata durante il governo Prodi (15 marzo 1997, n. 59), e la cosiddetta legge Bassanini, e successivo decreto legislativo del marzo 1998, si apre, infatti, una *via amministrativa* al federalismo. Vengono previsti trasferimenti dal centro alle regioni e agli enti locali di «tutte le funzioni e compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità nonché tutte le funzioni e compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici».

La valutazione dei risultati del processo messo in moto con la legge Bassanini del 1997 è controversa, ma di quella esperienza sono stati messi in luce molti limiti: dalla stessa ambiguità decreti attuativi (che se da un lato hanno introdotto importanti innovazioni nella disciplina di alcuni settori, dall'altro hanno essi stessi adottato la tecnica del rinvio) alla resistenza della pubblica amministrazione, all'immobilismo delle regioni. Appaiono più rilevanti per il tema federalismo i molteplici progetti di riforma della costituzione in materia di rapporti Stato-regioni, elaborati nel corso del decennio 1989-1999. I presidenti delle regioni italiane e poi i rispettivi consigli regionali hanno approntato un disegno di riforma modellato essenzialmente sull'esempio tedesco del rapporto Bund-Länder e l'hanno presentato al Parlamento.

Il disegno contemplava una ripartizione dei poteri in campo legislativo includente un largo settore di competenze concorrenti e il principio dell'appartenenza dei poteri residui alle regioni. La seconda Camera nazionale doveva comporsi come il Bundesrat, di delegati dei governi regionali (o, in una seconda versione, di rappresentanti sia delle regioni sia degli altri enti territoriali minori).

Istituita una speciale Commissione bicamerale per la proposta di riforme della seconda parte della Costituzione (1997), la redazione di un primo progetto relativo alla forma di Stato fu affidato all'onorevole D'Onofrio. Il quale preparò un testo che prendeva a modello il sistema spagnolo delle Comu-

nità a istituzione volontaria, scalata nel tempo e comportante possibilità di competenze, a scelta, diversificate.

La Commissione bicamerale non accolse, però la proposta D'Onofrio e redasse un proprio, diverso testo come base per il definitivo disegno da approvare e poi sottoporre al Parlamento. Dopo il fallimento della Commissione bicamerale presieduta da Massimo D'Alema, e dunque dei progetti di riforma istituzionale da essa elaborati, compreso quello relativo all'ordinamento dello Stato in senso federale, nel 1999 il governo presieduto dallo stesso D'Alema ha sottoposto al parlamento un progetto di riforma costituzionale sull'ordinamento federale della Repubblica (i cui contenuti riprendono in gran parte l'elaborato della Commissione bicamerale). Approvata all'inizio del 2001 (durante il governo Amato) con i voti della sola maggioranza di centrosinistra, la riforma è stata successivamente sottoposta a un referendum costituzionale che, tenutosi il 7 ottobre, ha dato esito positivo.

Le innovazioni sono rilevanti. Secondo il testo, la Repubblica non si riparte più in regioni, province e comuni, ma sono gli enti autonomi, insieme allo Stato, a *costituire* la Repubblica. Il criterio delle competenze legislative è invertito, poiché ora è alle regioni che sono attribuiti i poteri residui (come avviene solitamente nei sistemi federali classici), mentre i poteri dello Stato sono esplicitamente elencati. Inoltre, la legislazione regionale è stata posta su un piano di parità con quella statale, laddove si afferma che «la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle regioni nel rispetto della Costituzione»; essa è esercitata in via esclusiva dalle regioni per quanto concerne le materie residue, in concorrenza con lo Stato, che deve fissare i principi fondamentali, nelle materie espressamente indicate come proprie della legislazione concorrente. Le leggi regionali non sono più sottoposte al controllo del governo che, nel caso in cui ritiene che una legge regionale sia contraria alla Costituzione, non ha altro strumento che l'impugnazione della stessa davanti alla Corte costituzionale. Le funzioni amministrative sono affidate ai comuni, fatto salvo l'intervento di città metropolitane, province e regioni se si rende necessario assicurare l'esercizio unitario di tali funzioni, secondo il *principio di sussidiarietà*; quel principio che prevede che le funzioni siano attribuite al livello più basso possibile, ma riconosce, al tempo stesso, se necessario, l'intervento di quelli superiori in un ruolo di integrazione.

Più marcata è anche l'autonomia finanziaria riservata alle regioni (ora anche estesa agli altri enti locali). Alle autonomie locali non sono più, semplicemente, «attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali», bensì essere

«hanno risorse autonome» e «stabiliscono e applicano tributi ed entrate proprie», oltre a disporre «di compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio». Rispetto alle esperienze federali consolidate, questo disegno mostra un evidente limite: non è prevista alcuna rappresentanza delle regioni a livello parlamentare, attraverso una camera alta. L'assenza di un senato delle regioni non sembra possa essere bilanciata dalla previsione dell'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, con rappresentanti di regioni, province ed enti locali, quando sono in discussione le leggi-delega di cui all'articolo 117. Tanto più che la costituzione di tale Commissione (prevista dalla norma transitoria, in attesa della riforma del senato) è rimandata ai regolamenti di camera e senato, dei quali non vi è traccia. L'ultimo tentativo di riscrivere la seconda parte della carta costituzionale porta il nome della Lega, con la riforma costituzionale bocciata dal referendum confermativo del maggio 2005. La riforma, firmata da Roberto Calderoli e Domenico Nania, tendeva all'istituzione di un premierato forte, accompagnato da devolution, Senato federale e dalla riduzione del numero dei parlamentari. Il nuovo sistema prevedeva un primo ministro scelto direttamente dagli elettori, con grandi poteri (nomina e revoca dei ministri, scioglimento della Camera) e meno vincoli per la realizzazione del programma di governo. Ma il vero e proprio pasticcio, a mio parere, riguardava la cosiddetta devolution, la quale avrebbe conferito alle regioni la competenza esclusiva sull'organizzazione della Sanità (improponibile in questo momento in Italia visti i casi di malasanità di molte regioni), l'organizzazione scolastica (compresa la parte riguardante i programmi scolastici di interesse regionale) e la polizia locale. Veniva poi introdotta una clausola di interesse nazionale: il governo avrebbe potuto bloccare una legge regionale se avesse leso l'interesse nazionale. Della questione si sarebbe occupato il Senato, che nel testo di federale possedeva solo l'aggettivo; se la regione non avesse cambiato la legge incriminata, il Senato avrebbe chiesto al capo dello Stato di abrogarla. Capo dello Stato che veniva ridotto ad una funzione meramente simbolica e poco partecipativa nei confronti del governo. Per cinque anni dopo l'entrata in vigore della riforma, sarebbe stato possibile dar vita a nuove regioni (purchè avessero almeno un milione di abitanti) con una procedura semplificata rispetto a quella attuale. Ed infine, la riforma avrebbe dovuto cambiare l'iter legislativo che sarebbe diventato ancora più macchinoso. Il risultato è lampante: lo Stato italiano attende ancora con ansia una riforma che possa costruire un assetto federale vero.

CAPITOLO 1

IL FEDERALISMO

1.1 Introduzione e concetti generali

È opportuno definire in modo quanto più preciso possibile il significato concettuale del termine “federalismo” cosicché si possa, durante la lettura del saggio, aver sempre chiaro il tema senza incappare in fraintendimenti con termini simili ma profondamente diversi sul piano giuridico, politico-istituzionale o filosofico. Federalismo è «il termine con cui si suol 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 – 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»¹. In termini più semplici, la parola federalismo richiama quella corrente di pensiero che ritiene, come migliore soluzione per la realizzazione di un buon governo, l’organizzazione secondo un principio federale, ossia tramite la presupposizione che le unità territoriali autonome, entrate in un’unione durevole limitata al perseguimento di obiettivi comuni, mantengano un certo grado di autonomia, di autogoverno, e, al tempo stesso, diano vita ad istituzioni comuni per perseguire gli obiettivi condivisi. Una prima considerevole differenza è quella che intercorre tra la concezione dello “stato federale” e il “federalismo” in senso lato. Come giustamente osserva De Vergottini² a proposito della differenza; «lo Stato federale è una forma di organizzazione politica che comporta la garanzia costituzionale dell’autonomia di enti territoriali posti anche in grado di concorrere alle funzioni statali, va quindi preliminarmente precisato che il concetto di Stato federale non coincide col “federalismo”, che si identifica in una concezione collaborativa dei rapporti politici fra entità di diversa natura (stati, enti pubblici, associazioni, persone

¹ G. Bogneri, *Federalismo*, Torino 2001

² G. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Padova 2004

fisiche...), sia nell'ordinamento internazionale che in quelli statali, che improntano i loro rapporti su una base tendenzialmente paritaria».

Il federalismo è un'ideologia che può quindi caratterizzare principi di comportamento adottati da una costituzione statale anche prescindendo da una caratterizzazione tecnicamente federale della stessa costituzione. Il federalismo, dunque, non investe ed interessa unicamente il settore giuridico istituzionale, ma altresì quello sociale, economico, spirituale e culturale³.

Dopo aver preso in analisi questa differenza ci si può soffermare schematicamente sui principali sistemi di distribuzione "federalistica" di poteri politici tra soggetti istituzionali distinti che sono stati, finora, *l'unione confederale di Stati*, *l'organizzazione sopranazionale di Stati*, lo *Stato federale* e lo *Stato regionale*. L'unione confederale di Stati avviene quando una pluralità di Stati conferisce ad un'autorità politica centrale una serie di poteri per la cura di alcuni interessi comuni particolari, di solito concernenti la difesa e la politica estera, ma talvolta anche materie economiche. Le decisioni dell'autorità centrale vincolano gli stati membri e valgono, verso l'esterno, come decisioni di tutti essi, ma salvo casi assolutamente eccezionali, norme e comandi dell'autorità centrale non penetrano negli ordinamenti statuali a vincolare direttamente i singoli individui ad essi soggetti. Il documento giuridico che dà vita all'unione non di rado ne proclama la "perpetuità" o la "indissolubilità", tuttavia anche in questi casi la dottrina prevalente, individuando nel documento un trattato *internazionale*, afferma il diritto dello stato al recesso dall'unione. È inoltre presente nella struttura istituzionale della confederazione di stati un limite che consiste nel principio di non interferenza sia per la confederazione che per i suoi singoli membri negli affari interni anche in caso di grave violazione dei diritti umani. Individui, minoranze e popoli hanno accesso soltanto alle istituzioni del proprio Stato e non a quelle confederali.

Dal punto di vista del rapporto democratico tra Stati, il modello confederale rispetta l'autonomia sovrana di essi, per cui Stati democratici e autocratici godono allo stesso tempo dei medesimi diritti⁴.

Nella figura dell'organizzazione sovranazionale di Stati i tratti sono analoghi all'unione confederale. Le materie assegnate alla competenza

³ G. De Vergottini, *Stato Federale*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano 1990

⁴ P. Armellini, *Federalismo e democrazia nell'epoca della globalizzazione*, "Poietica" 2005