

STATO UNITARIO ACCENTRATO, DECENTRATO, FEDERALE: DALLE DIVERSE ORIGINI STORICHE ALLA CONFLUENZA DEI MODELLI

Por PAOLA BILANCIA*

1. STATO UNITARIO ACCENTRATO E STATO FEDERALE: LE DIVERSE MATRICI STORICHE.—2. IL MODELLO FEDERALE.—3. LE ISTITUZIONI NEL FEDERALISMO.—4. STATO REGIONALE: UN MODELLO DI STATO UNITARIO DECENTRATO.—5. LA INSUFFICIENTE CLASSIFICAZIONE DI STATO UNITARIO ACCENTRATO, STATO REGIONALE, STATO FEDERALE.—6. PROCESSI FEDERATIVI E PROCESSI DI REGIONALIZZAZIONE.—7. PROCESSO FEDERATIVO SOPRANAZIONALE.

1. STATO UNITARIO ACCENTRATO E STATO FEDERALE: LE DIVERSE MATRICI STORICHE

Appare inutile evidenziare in questa sede le origini storiche delle diverse forme di Stato, anche se sembra ineludibile considerare l'importanza del fattore storico sulla formazione e sull'evoluzione dei modelli di distribuzione territoriale del potere¹.

* Catedrática de Derecho público en la Universidad de Milán en el Curso de Licenciatura sobre Ciencias internacionales e instituciones europeas. Ha enseñado en la Universidad Federico II de Nápoles entre 1987 y 1995. Coordina la Sección de Derecho público europeo del Departamento jurídico-político de la Universidad de Milán, a cuya dirección ha accedido recientemente. Autora de numerosas publicaciones, entre ellas las siguientes monografías: *Determinazione dei prezzi e libertà di impresa*, Padova, CEDAM, 1986; *Ordinamento comunitario e situazioni giuridiche soggettive*, Napoli, Ed. Giannini, 1992; *Modello economico e quadro costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1996. Ha coordinado el volumen *Il processo costituente europeo*, Milano, Giuffrè, 2002, y conjuntamente con el Profesor, asimismo de la Universidad de Milán, Eugenio De Marco, la obra *La tutela multilivello dei diritti*, Milano, Giuffrè, 2004.

¹ Così come sostiene G. LOMBARDI, *Lo Stato federale. Profili di diritto comparato*, Torino, Giappichelli, 1987, spec. pp. 39-40 lo studio del federalismo non può essere condotto soltanto

La nascita degli Stati nazione viene fatta risalire alla pace di Westfalia ed è innegabile che lo Stato unitario accentrato abbia svolto un ruolo determinante in Europa sia nel corso dello Stato assoluto che in quello liberale e democratico.

Del resto la strutturazione dello Stato unitario accentrato nel passaggio dallo Stato assoluto allo Stato liberale, nato dalle ceneri della Rivoluzione francese, seguirà un percorso più o meno parallelo nell'Europa continentale e costituirà un modello che verrà poi esportato, anche tramite il colonialismo, in altri continenti.

In Inghilterra lo Stato liberale, pur realizzato per mezzo di un diverso percorso storico, meno traumatico perché frutto di un'evoluzione lenta e graduale, consoliderà le sue radici in un quadro unitario di attribuzione centralizzata dei poteri, col riconoscimento dell'esistenza sul suo territorio solo di enti locali minori.

La forma di organizzazione politica dominante nel XIX e nella prima metà del XX secolo è stata, pertanto, quella dello Stato unitario accentrato e, proprio perché la sua struttura era particolarmente adatta ad assicurare una forte coesione tra le classi sociali e tra le diverse regioni geografiche, appariva ed appare anche *a posteriori*, come unico modello possibile per far sopravvivere lo Stato in un mondo di nazioni in perenne conflitto².

L'unificazione dell'Italia del 1860, che costituisce, sotto questo profilo, un aspetto quasi paradigmatico, venne governata attraverso un forte accentramento politico con forme di decentramento amministrativo, realizzato principalmente attraverso organi periferici dello Stato³.

all'interno del parametro normativista, considerando ineludibile il binomio «normatività-giuridicità» e quindi espungendo dagli strumenti di analisi quelli che si richiamano al criterio storico-dinamico. Secondo l'Autore citato, infatti, anche il decisionismo e l'istituzionalismo (richiamandosi qui la nota distinzione di C. Schmitt) possono essere applicati al federalismo, come processo in continuo divenire «senza perciò cessare di essere oggetto di valutazioni condotte in termini giuridici».

Il fattore storico è stato ritenuto una chiave di lettura privilegiata per comprendere la formazione e l'evoluzione dei più importanti istituti gius-pubblicistici da G. BOGNETTI, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Torino, Giappichelli, 1994, pp. 101 ss.

² Perlomeno, secondo quella impostazione che, partendo da Bodin ed Hobbes e snodandosi per l'epoca delle monarchie assolute prima e della Rivoluzione francese (nella sua evoluzione giacobina) poi ha postulato la *necessarietà* dello Stato (come massima espressione organizzata di una comunità politica e detentore del monopolio della forza legittima) al fine della difesa della società dal *bellum omnium contra omnes* e, verso l'esterno, al fine della sopravvivenza della stessa comunità nazionale, in un contesto caratterizzato dalle politiche di potenza degli Stati stessi. Impostazione quest'ultima che potrebbe portare anche alla *reifificazione* di un modello istituzionale (lo Stato stesso), quale Ente trascendentale e non quale forma di organizzazione della società, e di gestione del potere politico, che in date epoche storiche, date collettività umane si sono date.

³ Per una ricostruzione storica dei modelli di organizzazione amministrativa che sono stati implementati in Italia, e per un'analisi della loro evoluzione, si v., fra gli altri, G. MELIS, *Storia*

La costruzione di un'identità nazionale ha comportato, quindi, un unico legislatore per tutto il territorio nazionale, omogeneità di amministrazione, un unico sistema giudiziario. L'esistenza di enti minori, i Comuni, sorti già nella tradizione amministrativa post-medievale⁴, non avrebbe inficiato l'unitarietà della struttura politica ed amministrativa, potendo, anzi, il Sindaco, per alcune funzioni, vestire i panni di Ufficiale dello Stato.

In definitiva, lo Stato unitario decentra compiti e funzioni amministrative ma a favore di enti autarchici privi di competenza legislativa e la cui competenza regolamentare ed amministrativa può essere più o meno compressa, in qualunque momento, da leggi statali.

Il primi processi federativi in Europa si avranno in Svizzera (1815-1848) ed in Germania (1815-1867) ma si tratterà solo di forme di aggregazione di Stati indipendenti (Confederazione) per fronteggiare esigenze di carattere economico, di difesa o di politica estera.

Nel Nordamerica la Confederazione (1781-1789) non avrebbe dato origine ad un nuovo Stato, ma avrebbe costituito una tappa fondamentale per un'evoluzione in senso propriamente federale del sistema.

Successivamente, infatti, con la Convenzione costituzionale di Filadelfia del 1787 si arriverà ad una Costituzione che risulterà essere il frutto di un compromesso tra modello centralista di Stato unitario e modello pienamente federalista, ma che verrà adottata proprio a supporto dei diritti degli Stati e che finirà col configurare, in definitiva, l'essenza del federalismo.

Ed è proprio il modello di federalismo nordamericano che ha costituito, per due secoli, il modello precipuo di riferimento di Stato federale; e questo nonostante le trasformazioni alle quali è andato incontro da federalismo duale (con parità di posizioni tra federazione ed unità federate e suddivisione rigida delle competenze) a federalismo cooperativo, realizzatosi con Roosevelt che ha portato al centro tramite le politiche di *Welfare*

dell'Amministrazione italiana, il Mulino, Bologna, 1996; si v. anche per i profili di storia costituzionale relativi al processo di unificazione italiana, C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale di Italia 1849/1948*, Bari, Laterza, 1974.

⁴ In quanto proiezione delle rispettive collettività territoriali, e forme di auto-organizzazione delle stesse, dotate di un elevato grado di autonomia in un contesto caratterizzato da un ampio pluralismo istituzionale, il Comune è istituzione che si colloca all'apogeo del periodo medievale (in tutt'Europa, ma in modo particolare in Italia, terra dalle forti radici comunali) e perdura anche nella successiva epoca delle Signorie. Com'è noto, però, mentre nell'età medievale, il Comune era espressione del particolarismo (e del pluralismo, come si è osservato) medievale, di *jura propria* che si armonizzavano all'interno di uno *jus commune* nell'età moderna, con l'avvento del diritto amministrativo di impronta rivoluzionaria prima, napoleonica poi, il Comune viene ad assumere le diverse caratteristiche di Ente espressione del mero decentramento amministrativo delle funzioni statali, e di (debole) espressione degli interessi locali, nel quadro (limitato) non dell'autonomia, ma dell'autarchia. Sulla ricchezza del pluralismo medievale, fra *jus commune* e *jura propria*, si v. per tutti le riflessioni ampiamente sviluppate da P. GROSSI, *L'ordine giuridico medievale*, Bari-Roma, Laterza, 1995.

State molte prerogative degli Stati⁵. E' significativo che, all'epoca del *New Deal*, fosse proprio la Federazione ad assumere il compito della promozione dell'intervento pubblico nell'economia e questo sia avvenuto a spese di una contestuale compressione del potere statale attraverso l'espansione della portata della *Commerce Clause*.

Il successivo effettivo spostamento del potere realizzatosi a favore della Federazione negli anni '50 ha fatto parlare di una trasformazione dello Stato federale in una forma di decentramento unitario (E. S. Corwin) o di federalismo decentralista (M. Diamond)⁶. Ed ancora, da un lato la sottrazione di maggiori ambiti di competenza agli Stati con nuove aree d'intervento al Governo federale, dall'altro, i conflitti di potenza che hanno determinato il rafforzamento del potere centrale ed hanno favorito l'affermarsi del nazionalismo, assieme allo sviluppo degli *implied powers* suffragato anche dalla Corte Suprema Warren degli anni '60, hanno fatto pensare ad una sorta di declassificazione di Stato federale⁷. E tuttavia, la rivalutazione del federalismo verrà poi riconquistata attraverso forme di sostegno del pluralismo dei gruppi e delle libertà individuali⁸.

⁵ Da questo punto di vista, la politica del *New Deal* non ha fatto altro che portare, a favore del *federal government*, il pendolo dell'equilibrio fra potere della Federazione, e potere degli Stati, le cui dinamiche sono state una delle forze di evoluzione e trasformazione del modello di federalismo americano. Fin dalle origini, dalla stessa volontà di superare il modello confederale *to form a more perfect Union*, il dibattito politico americano (e anche quello giuridico, sulla scorta della giurisprudenza della Corte Suprema dei primi dell'Ottocento) si è diviso fra i fautori di un governo federale forte ed interventista, anche in campo economico, e i sostenitori della necessità di preservare le prerogative degli Stati e il carattere volontario del *compact* costituzionale alla base dell'Unione; necessità che veniva tradotta, sul piano delle politiche pubbliche, in un'esaltazione dell'autonomia privata e del *laissez faire*.

⁶ Cfr. E.S. CORWIN, *The Passing of Dual Federalism*, in *Virginia Law Review*, 1950, pp. 1-24; M. DIAMOND, *The Ends of Federalism*, in *Publius*, III, 2, 1973, pp. 135 ss., dello stesso A. si v. anche M. DIAMOND, *Democracy and The Federalist: A Reconsideration of the Framers' Intent*, in *American Political Science Review*, 1959; ID., *Notes on the Political Theory of the Founding Fathers*, in *Center for the Study of Federalism*, Filadelfia, 1970.

⁷ Sulla Corte Warren, e il suo *judicial activism*, nel quadro della trasformazione della forma di Stato federale americana per iniziativa giurisprudenziale, si v., fra l'amplessima bibliografia, A. COX, *The Warren Court. Constitutional Decision As an Instrument of Reform*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1968.

⁸ Un'analisi del ruolo giocato dal sistema giudiziario (e, in parallelo, da quello politico attraverso il federalismo legislativo imperniato sul Congresso) nel rapporto fra federalismo e tutela (e promozione) dei diritti, è quella di M.E. COMBA, *Esperienze federaliste fra garantismo e democrazia. Il «Judicial Federalism» negli Stati Uniti*, Napoli, Jovene, 1996. Merita di essere osservato, poi, che la rivalutazione del federalismo che si ha a partire dalla fine degli Anni Settanta non passa soltanto attraverso le forme di sostegno dei gruppi organizzati, ma anche attraverso la rivalutazione del ruolo degli Stati come laboratori di soluzioni politico-istituzionali innovative e come sedi nelle quali la tutela dei diritti individuali si accompagna ad una più vicina percezione delle realtà locali e dei loro bisogni. Questo filone, che prende il nome di *New federalism*, e che ha trovato una delle sue sintesi teoriche negli scritti di Brennan (a questo

2. IL MODELLO FEDERALE

Fino alla metà del XIX secolo il federalismo ha costituito un'esperienza politico-istituzionale limitata non solo perché confinata ai pochi casi di forma di governo federale (fondamentalmente, Stati Uniti, Svizzera, Australia), ma soprattutto perché, i violenti scontri sociali e gli scenari bellici che hanno dominato le società occidentali al di fuori di questi Paesi, richiedevano necessariamente una strutturazione dello Stato sempre più centralistica.

Solo dopo la fine della seconda guerra mondiale il federalismo è stato «esportato» oltre i confini delle federazioni «classiche», essendo adottato anche da Stati multinazionali di grandi dimensioni, quali l'India, all'indomani della conquista dell'indipendenza politica, e dalla Russia, dopo il crollo del regime sovietico.

Premesso che l'esistenza di un sistema federale presuppone necessariamente un regime di democrazia⁹, va considerato che, a differenza della democrazia giacobina post-rivoluzionaria che ha basato l'esplicazione della democrazia sulla *volonté générale* e che si è fondata su di un maggioritarismo centralizzato, la democrazia federale si fonda sulla condivisione del potere tra molteplici enti, condivisione regolata esplicitamente da una Costituzione scritta.

Secondo Elazar, i principi federali si fondano sulla combinazione di autogoverno (*self-rule*) e di governo comune (*shared rule*)¹⁰ per favorire la diffusione costituzionale del potere.

Questa formula potrebbe però far ricomprendere nel novero dei sistemi federali¹¹ forme di organizzazione politica variegata, che vanno dalle istituzioni federali, a quelle confederali, ma anche alcune forme di organizzazione internazionale o di decentramento amministrativo.

proposito, si v. Justice Brennan, in un passo riportato da L. LANGER, *Judicial Review in State Supreme Courts. A Comparative Study*, New York, State University of New York, 2002, p. 1 s secondo il quale: «Our States are not provinces of an all powerful central Government. They are political units with hardcore constitutional status and with plenary governmental responsibility for much that goes on within their borders (...) (we) should remind ourselves that it is the State Court decision which finally determine the overwhelming aggregate of all legal controversies in this nation», sarà cavalcato, a partire dagli Anni Ottanta, dal *reaganismo*.

⁹ Cfr. L. MELICA, *Federalismo e libertà. I modelli di Messico, Argentina e Venezuela*, Padova, Cedam, 2002, p. 1; si v. anche G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, V ed., Padova, Cedam, 1999, p. 382.

¹⁰ Così D. J. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, Torino, Edizioni di Comunità, 1995, p. 6 (trad. it. da ID., *Exploring Federalism*, The University of Alabama Press, 1987 a cura di L. M. Bassani).

¹¹ Per un'analisi ricostruttiva dei vari sistemi federali, si v. D. J. ELAZAR, *Federal System of the World*, 1991.

Se è vero che in tutte queste organizzazioni istituzionali possono essere presenti elementi, sintomi o criteri ordinatori tipici di un processo federativo, non necessariamente tale processo porterà alla costruzione di un sistema federale¹².

E proprio per valutare l'evoluzione di un processo federativo è opportuno delineare il confine tra Stato unitario a decentramento regionale, Confederazione, Stato federale, pur accettando la possibilità di processi osmotici tra i modelli e le innumerevoli varianti esistenti nella loro realizzazione.

In linea con Kenneth C. Wheare si può, a tal fine, sostenere che solo la Federazione è una forma di Stato che istituisce un centro di potere indipendente (il governo federale) che coesiste con altri poteri indipendenti (le entità federate), entrambi a struttura democratica¹³. La Confederazione, anche se spesso si è configurata come la base storica di un sistema federale, non costituisce uno Stato, ma rappresenta una sorta di organizzazione internazionale nata fra Stati che conservano la propria sovranità.

Diversamente, il decentramento regionale è uno dei possibili assetti istituzionali dello Stato unitario, nel quale le Regioni sono enti territoriali autonomi che possono esercitare le loro funzioni solo in determinate materie, quasi sempre ad esclusione di materie «di base» che rimangono di competenza dello Stato.

3. LE ISTITUZIONI NEL FEDERALISMO

Lo Stato federale ha costituito un modello assunto talora per risolvere le coabitazioni di differenti etnie all'interno di uno Stato (India), per unire regioni contigue di diversa composizione geopolitica (Argentina), o, diversamente, per mantenere insieme regioni etnicamente e linguisticamente differenti che altrimenti si sarebbero separate (federalismo per non dividersi¹⁴, come nel Belgio¹⁵) ma ha, in realtà, spesso assunto la connotazione di mo-

¹² La necessità di non sottovalutare, nell'analisi comparativa dei vari sistemi federali, una serie di fatti ulteriori di natura extragiuridica, che si affiancano al dato normativo caratterizzante un modello generale, per dare all'esperienza studiata, o considerata, una specificità sua propria, è sottolineata da L. MELICA, *Federalismo e Libertà*, cit., p. 3 ss.

¹³ Cfr. K.C. WHEARE, *Del governo federale* (1946), trad. it., Bologna, il Mulino, 1997, p. 50.

¹⁴ Cfr. F. PIZZETTI, *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Torino, Giappichelli, 1998.

¹⁵ Sul federalismo belga, si v. fra gli altri, F. DELPÉRÉE, *Le fédéralisme belge*, in *Revue Européenne de Droit Public*, 1993, p. 29 ss.; *L'ordinamento federale belga*, a cura di F. DELPÉRÉE, in *Diritto pubblico contemporaneo*, a cura di N. OLIVETTI RASON e L. PEGORARO, vol. IV, Torino, Giappichelli, 1996; M. LEROY, *De la Belgique unitaire à l'Etat fédéral*, Bruxelles, Bruylant, 1994; e, in particolare, sulla pressione esercitata dalla Comunità europea nei procedimenti di decentramento del potere statale in Belgio, R. POLET, *Niveau intermédiaire en Belgique? La participation des régions et de communautés au pouvoir de l'Etat*, in *Le niveau*

dello per una condivisione del potere politico piuttosto che per conservare pienamente l'autonomia culturale.

Inoltre, mentre un tempo la necessità di provvedere alla difesa militare e di raggiungere un elevato livello di sviluppo nel mercato nazionale portavano a forme di federalismo per aggregazione, in modo da raggiungere la massa critica sufficiente ad uno Stato per porsi come attore di potenza in uno scenario internazionale dominato da suoi «pari», attualmente il duplice fenomeno, di globalizzazione a livello «alto» e di espansione della dimensione locale a livello «basso», ha esercitato una forte pressione sul modello tradizionale di Stato europeo ed è stato causa dell'avvento delle forme di «federalismo per non dividersi», nel quale l'istanza federale è stata perseguita con lo scopo di evitare la dissoluzione della compagine statale stessa.

Il tutto in un quadro — giova ricordarlo — nel quale proprio la globalizzazione ha offerto alle realtà regionali una maggiore possibilità, rispetto al passato, di rivendicare forme forti di autonomia.

Del resto, il fatto che oggi per un verso, la forza militare sia esercitata prevalentemente da organizzazioni internazionali regionali (NATO, come nel caso del Kosovo) o da coalizioni multinazionali che ruotano attorno ad una sola potenza planetaria (*Coalition of willings*, come nel caso iracheno); per altro verso, le relazioni commerciali vengano regolate, nei loro aspetti fondamentali, da organizzazioni soprannazionali (come il WTO¹⁶); per altro verso ancora, i rapporti di produzione e consumo avvengono su scala transazionale e in modo fortemente decentrato, incide non solo sui contenuti e l'ampiezza della sovranità statale, ma anche sulle spinte delle grandi realtà regionali ad allentare i loro legami con la compagine statale, soprattutto là dove lo stesso Stato diviene membro di organizzazioni soprannazionali dotate di forti poteri e di ampio ruolo, come avviene con l'Unione europea.

La storia ci ha dimostrato come alla costruzione di un modello federale si possa arrivare attraverso un movimento centrifugo, come nell'esperienza belga, o, più tradizionalmente, centripeto, come sembrerebbe essere anche quello della Repubblica federale Argentina¹⁷.

Infatti, come testimoniano i vari accordi interprovinciali precedenti la Costituzione del 1853, alla caduta del Vicereame del Rio della Plata l'esigenza di difesa dai nemici esterni portò ad una forma di cementificazione

intermédiaire d'administration dans les Pays européens, la démocratie au défi de la complexité?, Bruxelles, EIPA, 1999

¹⁶ Sul quale si v., nella vasta bibliografia, *Le frontiere della globalizzazione: negoziati commerciali e riforma dell'OMC*, a cura di L. IAPADRE e F. PAGANI, il Mulino, Bologna, 2001; L. WALLACH e M. SFORZA, *WTO. Tutto quello che non vi hanno mai detto sul commercio globale*, Milano, Feltrinelli, 2001; A. PARENTI, *Il Wto*, Bologna, il Mulino, 2002.

¹⁷ Sul quale si v., diffusamente, L. MELICA, *Federalismo e Libertà*, cit., pp. 131-172.

pattizia tra le Province di stampo confederale (Accordo di amicizia ed Unione del 1820, Alleanza difensiva ed offensiva del 1820, Trattato di Pilar del 1820, Trattato tra Santa Fè e Montevideo del 1823, Trattato di Huacacache, Bases Federales, Trattato tra Cordoba e Santa Fè fino ad arrivare all'Acuerdo de San Nicolas de los Arroyos) che ha costituito, di fatto, la base logica di un percorso costituzionale federale¹⁸.

Da un punto di vista più strettamente istituzionale, il federalismo può essere, poi, rintracciato nell'evoluzione di un modello confederale (Stati Uniti, 1787; Svizzera, 1848; Impero tedesco, 1871) oppure, diversamente, nella trasformazione di un precedente Stato unitario (Austria, 1920; Germania, 1949).

Pur nella considerazione che l'attuazione del modello federale assume connotazioni diverse in correlazione alla forma di governo entro la quale viene attuato, nonché, necessariamente al periodo storico che ne costituisce la premessa ed alla composizione della società che ne costituisce il sostrato, da un punto di vista generale si può rilevare che le istituzioni che tipizzano uno Stato federale sono pur sempre garantite in una Costituzione scritta: la condivisione dei poteri in linea orizzontale, anche nei sistemi politici dotati di una sorta di «dinamismo», viene, infatti, ad essere garantita da una Costituzione federale.

Il *foedus* alla base della costituzione è spesso rintracciabile, almeno in parte, nel preambolo stesso della Costituzione, mentre la Carta costituzionale, a sua volta, ne contiene e ne delinea istituzioni, procedimenti, nonché garanzie relative. Le entità federate (siano esse Stati, Länder, Province, Comunità o Regioni) sono a loro volta dotate di Costituzioni, anche se la Costituzione federale rappresenta la «*Supreme Law of the Land*». Elemento essenziale è rappresentato, poi, da un'esplicita previsione in Costituzione del principio federale, principio che non può essere oggetto di revisione costituzionale.

Per giudicare se la struttura di un determinato Stato è o non è federale, è utile la distinzione proposta da K. C. Wheare tra Costituzione federale e Governo federale: «Una nazione — egli osserva — può avere una Costituzione federale, ma in pratica attuare tale Costituzione in maniera che il Governo non rispetti il principio federale»¹⁹ se il Governo centrale ha un

¹⁸ Per una sintesi delle vari riforme costituzionali e ordinamentali che hanno interessato negli ultimi anni i Paesi dell'America latina, anche nell'ottica dell'analisi dei processi di federalizzazione e regionalizzazione che si sono avuti, si v., i recenti saggi di F. GERBASI, *Il Venezuela fra stato unitario decentrato e stato federale*, in *Lo Stato e le Autonomie. Le Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione. L'esperienza italiana a confronto con altri Paesi*, a cura di E. ROZO ACUÑA, Torino, G. Giappichelli, 2003, pp. 105 ss.; C. A. SÁNCHEZ TORRES, *Reforma constitucional al régimen de transferencias financieras a las entidades territoriales en Colombia*, *ivi*, pp. 109 ss.; E. ROZO ACUÑA, *Autonomie in Italia ed in altre esperienze dell'America latina*, *ivi*, pp. 131 ss.

¹⁹ Cfr. K.C. WHEARE, *Del governo federale*, cit., p. 65.

potere di intervenire negli Stati membri, potere che «include la rimozione e la sostituzione» degli organi²⁰ ed il fatto che questo potere sia stato esercitato frequentemente mostra una chiara subordinazione delle entità federate al governo centrale.

Viceversa, «Un paese dalla Costituzione (n.d.a. anche) non federale può agire in maniera da offrire un esempio di governo federale»²¹. Per esempio la Costituzione del Canada attribuisce al Parlamento federale il potere di legiferare su materie di competenza delle Province ma, di fatto, il Parlamento federale ha utilizzato molto raramente questo potere, ragion per cui il Canada assume le connotazioni di uno Stato federale²².

Sempre nell'ottica di una seria valutazione dell'effettività del modello, ci si chiede quali criteri ordinamentali vadano rintracciati per il riconoscimento di un ordinamento federale.

Sono da ritenersi superabili le concezioni che fanno riferimento alla titolarità della sovranità²³, ovvero se essa sia da considerarsi ripartita tra Federazione e Stati membri (*Federalist Papers*)²⁴ o se titolari ne siano gli

²⁰ Cfr. K.C. WHEARE, *op. ult. cit.*, p. 20.

²¹ Cfr. K.C. WHEARE, *op. ult. cit.*, p. 65.

²² Sul federalismo canadese si v. G. L. GALL, *The Canadian Legal System*, IV ed., Calgary, Toronto, Carswell, 1995. Sul sistema costituzionale del Canada, cfr. P. W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, Toronto, Carswell, 1985; G. RÉMILLARD, *Le fédéralisme canadien*, Quebec, 1985; L. WOERHLING, *La Constitution canadienne et l'évolution des rapports entre le Québec et le Canada anglais de 1867 à nos jours*, in *Revue Française Droit Constitutionnel*, 1992, p. 195 ss.; N. FINKELSTEIN, *Laskin's Canadian Constitutional Law*, Toronto, Carswell, 1986; J. E. MAGNET, *Constitutional Law of Canada*, III ed., Toronto, Carswell, 1987; J. C. RAND, *Some Aspects of Canadian Constitutionalism*, in 38 *Canadian Bar Review*, 135 (1960); W. R. RIDELL, *The Constitution of Canada*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1917; M. A. BANKS, *Understanding Canada's Constitution*, University of Western Ontario, Ontario, 1991. V. anche la Premessa di N. OLIVETTI RASON e L. PEGORARO in *L'ordinamento costituzionale del Canada*, in *Diritto pubblico contemporaneo. Gli ordinamenti costituzionali*, vol. V, diretta da N. OLIVETTI RASON e L. PEGORARO, Giappichelli, Torino, 1997, p. 9 ss.; P. W. HOGG, *Federalism and Jurisdiction of Canadian Courts*, in 30 *U.N.B.L.J.*, 1981, 9.

²³ Il rapporto fra federalismo e sovranità viene risolto a favore della titolarità della seconda in capo allo Stato federale e non agli Stati membri da L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, II ed., Padova, Cedam, 1995, pp. 48 ss.

²⁴ Secondo C. FRIEDRICH, *Origin and Development of the Concept of Federalism in the United States*, in *Jarhbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, 1960, p. 29 ss., i Costituenti americani non si preoccuparono della questione della allocazione della sovranità fra la Federazione e gli Stati, sia perché dotati di spirito empiristico e poco avvezzo all'uso degli strumenti dogmatici e teorici propri della dottrina continentale (come sottolinea N. MATTEUCCI, *La rivoluzione americana: una rivoluzione costituzionale*, Bologna, il Mulino, 1987, p. 83 ss.), sia e spinti dalla necessità di risolvere i gravi problemi concreti che affliggevano la Confederazione e richiedevano di *perform a more perfect Union*. Inoltre, come nota G. LOMBARDI, *Lo Stato federale*, cit., p. 75-76, il concetto di sovranità una ed indivisibile, seppur in certo senso già ipotizzato da J. Bodin, non si era ancora invertito come attributo fondamentale dello Stato, ciò che avverrà solo con la Rivoluzione francese e il giacobinismo.

Stati membri (J.C. Calhoun)²⁵ o solo lo Stato federale (P. Zorn)²⁶, poiché, pur nel rispetto delle argomentazioni sottese a queste concezioni, il concetto di sovranità non sembra essere più adeguato all'effettività degli ordinamenti statali²⁷.

Diversamente un criterio qualificante può identificarsi nell'autonomia costituzionale delle entità federate: allo Stato membro, non spetteranno poteri e competenze concessi dal centro ma poteri e competenze proprie, garantite dalla Costituzione federale e disciplinate ed organizzate nelle proprie Costituzioni. I poteri e le competenze attribuiti alla Federazione sono alla base del *Foedus*, di cui la Costituzione è espressione.

Del pari, coesistente all'identificazione del modello è la presenza della partecipazione delle entità federate al processo di revisione costituzionale federale, che può ben concernere anche cambiamenti nella ripartizione di competenze tra Stato centrale e Stati membri.

Al processo decisionale politico (dalla revisione della Costituzione all'elaborazione di leggi valide per tutto il territorio della Federazione) le entità federate partecipano generalmente attraverso i propri rappresentanti che compongono la seconda Camera del Parlamento, ritrovandosi, talora, a seconda degli ordinamenti, anche forme di una loro presenza anche a livello governativo (come, ad esempio, Svizzera laddove per la composizione del Consiglio federale non si può scegliere da un cantone più di un membro), od ancora, in sedi collaborative e concertative politiche multilivello (Belgio) o trasversali (Repubblica federale Tedesca)²⁸.

²⁵ Fra le varie opere nelle quali Calhoun espone il suo pensiero, si v. *A Disquisition on Government and a Discourse on the Constitution and the Government of the United States*, Columbia, South Carolina, 1851. Per una raccolta generale degli scritti e dei discorsi politici dell'Autore, si v. anche *The Works of J. C. Calhoun*, New York, 1883.

²⁶ Cfr. P. ZORN, *Das Staatsrecht des deutscher Reiches*, Berlino, 1880.

²⁷ Un'attenta analisi della crisi del concetto di sovranità, proprio alla luce delle spinte verso l'affermazione di sistemi federali per un verso, di ordinamenti giuridici che integrano la dimensione sopranazionale con quella nazionale, nel quadro del pluralismo che caratterizza le democrazie contemporanee è quella svolta da E. DE MARCO, *La sovranità dello Stato tra «pluralismo» e «Integrazione sopranazionale»*, in *Rivista di Diritto Pubblico e Scienze Politiche*, 1994, p. 233 ss., nonché, dello stesso Autore, con particolare attenzione al fenomeno della tutela dei diritti, ritenuta monopolio dello Stato unitario, E. DE MARCO, *Spunti di riflessione in tema di diritti*, in *Ripensare lo Stato*, a cura di S. LABRIOLA, ISLE, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 34 ss.

²⁸ Per una griglia concettuale degli elementi che caratterizzano le istituzioni del Federalismo, si v. G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, cit., p. 382; nonché ID., *Lo Stato federale: precedenti, sviluppi e tendenze*, in *Saggi e materiali di diritto regionale*, a cura di A. BARBERA e L. CALIFANO, Rimini, Maggioli, 1997, pp. 341 ss.

4. STATO REGIONALE: UN MODELLO DI STATO UNITARIO DECENTRATO

Lo Stato regionale non viene classificato, attualmente come modello a se stante rispetto allo Stato unitario, ma visto come una sua realizzazione qualificata da forme di decentramento.

Infatti, da un accentramento delle tre funzioni fondamentali, esercitate da organi dello Stato soggetto, il passaggio allo Stato regionale determina forme di decentramento in cui vengono potenziate e garantite le preesistenti autonomie locali, ma, soprattutto vengono creati enti (regioni) ai quali si conferiscono anche potestà legislativa — entro determinati limiti ed, in genere, su determinate materie — e potestà amministrativa²⁹ mentre la funzione giurisdizionale rimane nelle mani dello Stato.

Il sistema di autonomia regionale è ora attuato in gran parte dei Paesi europei (Belgio prima del passaggio alla Costituzione federale, Italia, Spagna e Portogallo, per le Regioni Azzorre e Madera), e, grazie alla recente riforma del marzo 2003, anche in Francia, dove la tradizione centralistica è culturalmente e giuridicamente più radicata.

Il riconoscimento in Costituzione del ruolo politico degli enti territoriali (Regioni, Comunidades autonomas), della loro autonomia, del loro assetto ordinamentale, sia pure di ordinamenti derivati e non originari, è fenomeno che ha preso corpo dopo la seconda guerra mondiale (in Italia nella Costituzione del 1948, ma in realtà realizzata pienamente solo negli anni '70, in Spagna già dal 1931 ma, più realisticamente, nella Costituzione del 1978, in Francia, sia pure in una formazione ibrida a partire dal 1971 ma con una lenta evoluzione che ha portato alla riforma del 2003).

Le Regioni, in quanto enti territoriali spesso (ma non sempre) dotati di competenze legislative, di competenza amministrativa ma privi di attribuzioni giurisdizionali, che restano di esclusiva spettanza dello Stato a garanzia dell'unitarietà dell'ordinamento, rappresentano pertanto un livello di governo intermedio tra Stato e gli altri enti locali territoriali.

Il loro grado di politicità varia da ordinamento ad ordinamento: non possono darsi «Costituzioni» ma, al più, Statuti, e le loro competenze le-

²⁹ Sotto questo profilo, merita di essere segnalato il lucido contributo anticipatore di L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, Padova, Cedam, 1958, nel quale l'Autore, anticipando un percorso di ricerca e di riflessione scientifica che lo accompagnerà per tutta la sua vita di studioso, e che verrà approfondito nelle varie edizioni del suo manuale di diritto regionale (ID., *Diritto regionale*, I ed., Padova, Cedam, 1973), ebbe a sostenere che se pur lo Stato regionale non si discostasse molto da una sottospecie dello Stato unitario (ID., *La potestà legislativa regionale*, cit., p. 272), non poteva essere negata alle Regioni una potestà legislativa concretizzantesi in attività non vincolate nel fine (*ibidem*, p. 258), in un sistema nel quale, tanto a quelle, quanto agli Enti locali minori poteva essere riconosciuto un certo grado di autonomia politica (*ibidem*, p. 260 ss.).

gislative variano, da un punto di vista quantitativo e qualitativo rispetto alle analoghe competenze delle entità federate in uno Stato federale.

La loro partecipazione alle funzioni «statali» (iniziativa legislativa, richiesta di referendum) è per lo più limitata.

E' estremamente difficile operare per categorie nell'ambito dei sistemi regionali, per alcuni di essi essendo previsto nella Costituzione statale una regionalizzazione omogenea, per altri forme di regionalismo differenziato (sistema cosiddetto a due velocità o regionalismo asimmetrico con possibilità di autonomie legislative ed amministrative, differenziate da regione a regione).

Va però rilevato come la valorizzazione delle regioni (quali entità sub-statali) esistenti all'interno degli Stati Europei operata da parte dell'ordinamento comunitario (Unione europea) dalla fine degli anni '80, abbia indotto una surrettizia regionalizzazione anche in Stati unitari di tradizione centralista³⁰. Infatti, nell'ambito di un'integrazione economica europea quasi consolidata, al fine di eliminare (o attenuare) i differenziali di sviluppo tra le varie zone del territorio in Europa sia tramite l'adozione dei Piani integrati Mediterraneo, sia con la riproposizione dei Fondi strutturali, ha avuto inizio da parte delle Istituzioni dell'Unione una nuova considerazione delle Regioni (presenti negli ordinamenti dei Paesi membri) e, nei Paesi a struttura unitaria accentrata, si è, indirettamente, incentivata la loro formazione. Le Regioni, infatti, sono state considerate i soggetti adeguati, dal punto di vista funzionale, al perseguimento degli obiettivi di riequilibrio economico sociale dei territori.

Come è stato ampiamente evidenziato, si sono in questo modo avviati processi di regionalizzazione anche in Paesi dotati di consolidata tradizione centralista, quali ad esempio Francia³¹ e Irlanda.

In altri Paesi si sono realizzate forme di federalismo (Belgio) o di *devolution* (United Kingdom). Processi che si sono prodotti certamente ad ope-

³⁰ Per quanto riguarda, in via generale, la spinta verso fenomeni di regionalizzazione all'interno dei Paesi dell'Unione europea, cfr. in particolare, I. BACHE, *The Politics of European Union Regional Policy. Multi-level Governance or Flexible Gatekeeping?*, Sheffield Academic Press, Sheffield, 1998; e per le vicende precedenti e successive al Trattato di Maastricht e alla politica europea dei fondi strutturali, *Regionalism in European politics*, a cura di R. MORGAN, London, Policy Studies Institute, 1986; M. KEATING, *Europeanism and Regionalism*, in J. BARRY e M. KEATING, *The European Union and the Regions*, Clarendon Press, Oxford, 1995; M. KEATING e L. HOOGHE, *By-passing the Nation State? Regions and the EU Policy Process*, in J. RICHARDSON, *European Union, Power and Policy-making*, London, New York, Routledge, 1996; Y. MÉNY e W. WRIGHT, *Centre-Periphery relations in Western Europe*, London, Allen & Unwin Publishers, 1985; A. AMIN e N. THRIFT, *Globalisation, institutions and regional development in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1994; C. HARVIE, *The rise of regional Europe*, London, Routledge, 1994.

³¹ Sull'evoluzione dell'autonomia locale in Francia, si v. di recente P. ARDANT, *L'Autonomie Locale en France*, in *Lo Stato e le Autonomie. Le Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione. L'esperienza italiana a confronto con altri Paesi*, cit., pp. 83 ss.

ra di spinte culturali, economiche, politiche endogene ma sui quali hanno indubitabilmente influito fattori esogeni quali l'influenza avuta dalle Politiche comunitarie: sia pure con diverse modalità, esplicitamente o implicitamente, le Istituzioni europee hanno dimostrato come l'implementazione di alcuni principi o la creazione di nuove capacità di governo (di amministrazione) territoriale fossero alla base di aspettative europee per l'implementazione delle Politiche regionali e dei Fondi strutturali.

5. LA INSUFFICIENTE CLASSIFICAZIONE DI STATO UNITARIO ACCENTRATO, STATO REGIONALE, STATO FEDERALE

Le trasformazioni sopra ricordate da Stato unitario decentrato burocraticamente a Stato unitario regionale (Italia, Spagna, Francia), da Stato unitario regionale a Stato federale (Belgio), sono espressione di una tendenza storica e sono, in definitiva, riconducibili a un unico fattore: la crisi dello Stato nazionale unitario.

Di fronte ai problemi nuovi posti dalla storia contemporanea, il federalismo (o i suoi principi) si presenta come una formula politica particolarmente adatta a rispondere all'esigenza di riorganizzare lo Stato, creando nuovi livelli di governo sia al di sopra che all'interno degli Stati.

In un'analisi degli ordinamenti contemporanei però, non possiamo più fare riferimento a modelli monolitici quali Stato federale, Stato unitario accentrato o Stato Regionale (Stato unitario decentrato) perché nella realizzazione di questi modelli si sono avute una serie di varianti che, quasi in una sorta di osmosi dei criteri ordinatori da un modello ad un altro, non ci consentono oramai di riferirsi a prototipi. Muovendosi in quest'ottica, la classificazione tradizionale Stato federale, accentrato o regionale diviene perciò insufficiente a cogliere le complessità e le sfaccettature dei fenomeni in atto: principi o strumenti degli ordinamenti federali pervadono Stati unitari tradizionalmente accentrati, così come ordinamenti federali finiscono con l'adottare istituti o strumenti che ricordano il vecchio Stato accentrato.

Il Federalismo nordamericano non è più un prototipo. Come già rilevato, infatti, in oltre due secoli di storia si è passati da una forma di federalismo duale, attraverso fasi di ricentralizzazione delle decisioni politiche in una *ratio* di interventismo economico, e di programmi di politica estera ed economica che hanno comportato significativi impegni militari e bellici, a forme di federalismo cooperativo e, nell'era della *deregulation* e del liberismo economico Reaganiano, al cosiddetto *New Federalism* che, alleggerendo il peso della Federazione nel settore dell'economia, ha rivalutato il ruolo degli Stati.

Ogni sistema federale ha, in realtà, adottato strumenti ed istituti consoni

alle tradizioni giuridiche, alle esigenze economiche e sociali dei propri territori.

Nel contempo, in Stati a regionalismo forte nei quali le competenze delle Regioni sono nettamente garantite nella Costituzione ed il cui potere legislativo regionale interviene in materie significative quali, ad esempio, l'ordinamento civile (si consideri la forma di regionalismo spagnolo asimmetrico per il quale, ad esempio, la Catalogna, ha un proprio codice civile) si possono rinvenire elementi più consoni a quelli di un modello di Stato federale. Diversamente in alcuni ordinamenti qualificati federali, l'ingerenza (prevista e realizzata) del Governo centrale è così significativa da essere assimilata a quella tipica di uno Stato decentrato.

In questo contesto, si può comprendere come l'evoluzione polimorfa delle forme di Stato tradizionali renda insufficiente la loro classificazione.

D'altra parte va attentamente valutata la tendenza al moltiplicarsi delle esperienze classificabili (tradizionalmente) come regionali anche in Stati (come Francia, Italia³² o Regno Unito) un tempo considerati (sempre tradizionalmente) come unitari (o, al massimo, come decentrati), da una parte, mentre, nel contempo i fenomeni di federalismo traggono origine da spinte diverse da quelle dei federalismi classici (come quello americano) e puntano non all'aggregazione, ma ad evitare la dissoluzione dello Stato (come quello belga, e in misura minore, quello italiano).

Né va ignorato il contesto stesso nel quale questi federalismi si evolvono, ovvero quello della globalizzazione e del consolidarsi forte di nuovi attori sulla scena internazionale, quali le organizzazioni soprannazionali a forte caratura³³.

³² Sottolineava, in modo particolare, la mancanza di un concetto comune di Stato federale, indicando, quale percorso che l'Italia avrebbe dovuto compiere (e, di fatto, ancora non ha interamente compiuto, come dimostrano le ultime proposte di revisione della Costituzione incentrate — anche — sulla riforma della composizione del Parlamento nazionale) per compiere la transizione verso un sistema federale (in un quadro di intangibilità della unità e indivisibilità della Repubblica), L. PALADIN, *Problemi e strumenti attuativi di un possibile federalismo italiano*, in *Le Regioni*, 1996, 4, 609 ss.

³³ Fra la bibliografia più recente, si v. P. SINGER, *One World. L'etica della globalizzazione*, trad. it. Torino, Einaudi, 2003; *Globalization, Power, and Democracy*, a cura di M. F. PLATTNER e A. SMOLAR, Baltimore, Maryland, The John Hopkins University Press, 2000; M. E. FERRARESE, *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Bologna, il Mulino, 2002; D. HELD e A. MCGREW, *Globalismo e antiglobalismo*, Bologna, il Mulino, 2001; P. DEL DEBIO, *Global*, Milano, Mondadori, 2002; A. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Laterza, Bari, 2002; N. IRTI, *Norme e luoghi*, Laterza, Bari, 2001; H. JAMES, *The End of Globalization*, Harvard University Press, Harvard, Cambridge, Mass., 2001; M.R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione*, Il Mulino, Bologna, 2000; Z. BAUMAN, *Dentro la globalizzazione*, Laterza, Bari, 1999; U. BECK, *Che cos'è la globalizzazione*, Carocci, Roma, 1999.

6. PROCESSI FEDERATIVI E PROCESSI DI REGIONALIZZAZIONE

Dal punto di vista metodologico è merito di Carl J. Friedrich³⁴ avere superato l'approccio istituzionale al federalismo e l'aver prospettato il federalismo anche come un processo che tende a superare la concezione tradizionale e quindi le strutture (istituzioni e procedimenti) dello Stato unitario e la creazione di nuovi livelli di governo al di sopra delle nazioni e in seno ad esse.

Vedere il federalismo non solo in un'ottica istituzionale ma anche dall'angolo visuale del processo federativo ci consente di cogliere la fenomenologia composita che accompagna le metamorfosi ordinamentali e sociali del nostro tempo³⁵ che all'interno del mondo occidentale e soprattutto di quello europeo vede, da un lato, l'innescarsi, di spinte volte alla riscoperta, alla tutela ed alla valorizzazione dei «micro-cosmi» (dalle «piccole patrie», alle realtà regionali e locali)³⁶, e dall'altro la tendenza alla costruzione di forme di organizzazioni sopranazionali dotate di poteri adeguati a soddisfare e fronteggiare interessi e problemi transnazionali, dando così vita al binomio complesso «glocal»³⁷.

Accanto alle cosiddette «trasformazioni» istituzionali va, quindi, considerato un più generale processo federativo (e/o processo di regionalizzazione) che pervade gli ordinamenti democratici di tradizione giuridica unitaria.

Il processo di «regionalizzazione» che ha investito gran parte dei Paesi europei rappresenta certamente un'altra risposta alla crisi dello Stato nazionale. Rientra, anch'esso, tra le nuove forme di organizzazione a carattere «federativo» attraverso il superamento del modello dello Stato nazionale unitario.

E' stato ricordato come in Europa, la crescita delle Istituzioni comunitarie e, perseguita l'integrazione economica, la volontà di passare all'integrazione politica tra i quindici Paesi membri (trattato di Maastricht) ha

³⁴ Cfr. C. J. FRIEDRICH, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York, F. A. Praeger Pub., 1968.

³⁵ Cfr. fra gli altri, B. FRIEDMAN, *Federalism's Future in the Global Village*, in *Vanderbilt University Law Review*, 1990, p. 1441 e ss..

³⁶ Sulla necessità di trovare delle risposte all'anomia che accompagna i fenomeni di globalizzazione e mondializzazione

³⁷ Riflettono sulla natura complessa della *genesì* degli ordinamenti decentrati nel contesto europeo, in modo particolare smentendo la (peraltro, riconosciuta come «vetusta») opinione che essi originino tutti da movimenti centripeti di Stati sovrani volto a realizzare una superiore unità federale, per cui lo stesso passaggio del regionalismo potrebbe essere una tappa intermedia non verso l'accentramento, ma verso il federalismo, N. OLIVETTI e L. PEGORARO, *Federalismo e regionalismo nell'Europa che cambia*, in *Esperienze federali contemporanee*, a cura di N. OLIVETTI e L. PEGORARO, Padova, Cedam, 1996, spec. pp. 1 ss.

comportato una nuova considerazione delle Regioni esistenti da parte dell'ordinamento comunitario. D'altro canto, cadute le barriere economiche, le entità territoriali substatali hanno acquisito, specialmente in alcuni Stati, una maggiore consapevolezza delle diverse prospettive che si potevano determinare, richiedendo maggiori competenze mentre, nel contempo, le Istituzioni europee hanno iniziato a percepire, e successivamente a valorizzare, il ruolo «politico» assunto dalle Regioni³⁸.

E' significativo come nell'ambito dell'allargamento dell'Unione europea anche i Paesi dell'Est Europa abbiano tentato sistemi di *governance* regionale e locale, proprio per la necessità di adeguarsi alle prassi ed alle normative regolatorie europee.

Ma la redistribuzione dei poteri fra autorità nazionali ed autorità regionali e locali varia nell'Europa dell'Est e si può rilevare come, dopo il 1989, nell'ambito di una transizione politico-economica, gli Stati abbiano incontrato non poche difficoltà a decentrare competenze³⁹. La mancanza di consenso su come organizzare i livelli intermedi di governo ha portato con più facilità a soluzioni di riorganizzazione del livello strettamente locale, determinando sovente anche una sua frammentazione. Queste esperienze hanno spesso fatto sorgere disfavore per nuovi, ulteriori decentramenti dello Stato verso livelli intermedi di governo, creando anzi forme di reazione a favore di un riaccentramento delle funzioni, anche se tra i requisiti per la preadesione all'Unione, in relazione all'*acquis communautaire*, sono state previste anche adeguata capacità amministrativa ed «appropriate forme di organizzazione amministrativa di livello territoriale e locale».

E, poi, è soprattutto alla base della politica dei fondi strutturali dell'Unione che si richiedono forme organizzative appropriate dei sistemi di governo regionale, per le quali si presuppongono riforme adeguate

D'altro canto, però, si consideri come la formazione delle Regioni negli Stati unitari accentrati promossa solo dalla implementazione delle politiche comunitarie non abbia fatto nascere livelli intermedi di governo con reale soggettività politica, mentre, invece, in quei Paesi dove il regionalismo o il federalismo hanno avuto radici culturali o politiche reali, si siano andate sempre più consolidando richieste di partecipazione o di presen-

³⁸ Di riflesso, i processi di riforma costituzionale che si sono sviluppati, di recente, nei Paesi europei hanno ampiamente valorizzato, sia pure nel rispetto delle proprie tradizioni costituzionali, i livelli territoriali di governo interni agli Stati. Cfr. sul tema, l'ampio studio di T. BOERZEL, *Nations and Regions in the European Union. Institutional Adaptation in Germany and Spai*, European University Institute, Firenze, 2001.

³⁹ Sul ruolo sviluppato dall'Unione europea nel promuovere processi di federalizzazione, o di regionalizzazione, sia all'interno dei Paesi occidentali, sia nei Paesi dell'Est e sulla portata delle trasformazioni che, in questi ultimi Paesi, sono avvenute per conformarsi ai parametri europei, si v. M. ILLNER, *Multilevel Government in Three East Central European Candidate Countries and Its Reforms after 1989*, *EUI Working Papers*, RSC n. 2002/07, Firenze, European University Institute.

tazione delle istanze territoriali a livello comunitario: Regioni, Länder, Comunidades autonomas, dotate di competenze legislative di ampia portata, nonché di funzioni amministrative e di forme di autonomia finanziaria e fiscale sono, di fatto, enti in condizioni di implementare direttamente le politiche comunitarie nelle materie di loro competenza.

Più in generale, comunque, considerando le trasformazioni avvenute in questi ultimi trenta anni in alcuni Stati Europei, si può notare un progressivo e graduale espansione del processo federativo.

Il processo federativo ha, in realtà, trovato facile espansione con l'affermazione ed il consolidamento della democrazia pluralistica per cui l'ordinamento statale si è impegnato a rispondere, o, meglio, a farsi carico delle esigenze e degli interessi di una società composta, di gruppi economici, di gruppi territoriali che richiedono nuove e più incisive forme di autonomia e nuove e significative forme di partecipazione.

Visto sotto questa angolazione, il federalismo non diviene solo un modo di articolarsi dell'organizzazione statale, ma, in senso più profondo e radicato nella consapevolezza sociale, un modo di essere peculiare proprio dello stesso Stato-comunità, e del rapporto fra potere pubblico da una parte, poteri privati e individui, dall'altra.

Sotto questo profilo, il federalismo diviene uno degli strumenti del «governo limitato» e dotato, dunque, di una finalità non molto dissimile, in ultima analisi, a quella propria del principio della separazione orizzontale fra i poteri.

Infatti, come la separazione fra poteri garantisce — secondo la nota formula americana — che l'ambizione moderi e freni l'ambizione, allo stesso livello di governo, così il federalismo garantisce, attraverso un sistema di pesi e contrappesi fra diversi livelli di governo, che non sorga e si rafforzi un potere pubblico troppo forte (e, quindi, potenzialmente «dispotico») rispetto alla comunità dei cittadini⁴⁰.

In questa prospettiva, risulta perciò rovesciato, rispetto all'altra accezione, il rapporto potere pubblico-poteri privati e cittadini, poiché qui al centro della riflessione non è posto lo Stato (poi al suo interno variamente articolato fra vari livelli di governo), ma il cittadino e la società.

Lo Stato, quindi, non assume, in questo contesto, funzioni né «pedagogiche», né di «guida» della società verso il compimento di un progetto predefinito, ma si pone in posizione «servente» alle aspettative, e alle forze stesse della società, dovendo garantire il mantenimento di un quadro condiviso di valori comuni e dovendo garantire alla stessa società di poter perseguire gli scopi che essa autonomamente si dà. Forse questa visione riesce a giustificare, o meglio, a spiegare l'attuale pervasività dei principi federalisti.

⁴⁰ Cfr. L. MELICA, *Federalismo e libertà*, cit., p. 31.

7. PROCESSO FEDERATIVO SOPRANAZIONALE

La necessità di ripensare nuove classificazioni deve, perciò, muovere da una presa di consapevolezza dell'articolazione, delle condizioni e dei vincoli, posti dal quadro di trasformazione presente.

In modo particolare, essa deve prendere atto dei fenomeni di trasformazione dello Stato in corso, e della integrazione fra il livello statale (e, al suo interno, fra i livelli sub-statali) e il livello sovrastatale o internazionale anch'essa in corso⁴¹.

Anzi, per quanto possa sembrare azzardato (e probabilmente non corretto, dal punto di vista dello studioso di diritto internazionale attento al dato positivo), si potrebbe sostenere che proprio l'espansione degli organismi internazionali specializzati, per un verso; l'introduzione di istanze giurisdizionali volte a dare effettività alla tutela dei diritti umani apprestata da Carte fondamentali in base, per altro verso; il moltiplicarsi dei poteri soprannazionali e delle loro interrelazioni con poteri nazionali (si pensi al fenomeno di integrazione fra Autorità indipendenti), per altro verso ancora, portano necessariamente gli Stati occidentali contemporanei (e non solo loro) a «federalizzarsi» verso l'esterno.

In altri termini, tendono a riprodursi nei rapporti fra livello soprannazionale e livello nazionale quelle condizioni di condivisione della sovranità che, a livello interno, fra stato e enti sub-statali, tendevano, un tempo, a caratterizzare lo Stato federale

Una sorta di processo federativo verso l'alto, con un progressivo spostamento di attribuzioni dagli Stati verso organizzazioni internazionali o soprannazionali si è avviato già dal secolo scorso in molte aree geografiche.

Ciò non comporta necessariamente che il processo federativo abbia come sbocco la formazione di istituzioni federali: del resto se ci limitassimo solo al dato istituzionale non saremmo in grado di osservare tutti i processi che, pur avendo un carattere potenzialmente federale, non si sono sviluppati fino al punto di produrre istituzioni federali. Fasi di un processo federativo potrebbero promuovere anche processi che non hanno natura federale (per esempio processi di unificazione nazionale o di semplice decentramento politico-amministrativo).

Il caso dell'Unione europea, entità, di cui per ora si è rifiutata l'impostazione federale ma che è sicuramente un esempio di processo federativo, è significativo.

⁴¹ Per una sintetica, ma efficace in quanto attenta alle trasformazioni in corso, analisi dell'impatto della globalizzazione sui fenomeni di produzione del diritto e sul conseguente ruolo dello Stato contemporaneo, si v. P. GROSSI, *Globalizzazione, diritto, scienza giuridica*, in *Foro italiano*, 2002, V, pp. 151-163.

Se gli economisti hanno studiato il processo di integrazione europea osservando i gradi crescenti di unificazione economica, dalla zona di libero scambio all'unione doganale, al mercato comune, all'unione economica, all'unione monetaria e ad eventuali forme di armonizzazione fiscale, dal punto di vista del diritto costituzionale la conseguenza sul piano politico-istituzionale di questo processo è la progressiva erosione della sovranità nazionale. È sicuramente un fattore che prelude la transizione verso la formazione di istituzioni federali dotate di poteri sopranazionali⁴².

I Governi degli Stati, proprio perché condizionati dalla volontà della conservazione del potere, non sono inclini a cedere i poteri necessari a istituire un'unione federale. In ogni caso non lo fanno senza la pressione di fattori esterni, come le crisi che rivelino l'impotenza degli Stati nella divisione e la forza nell'unità. Di fatto, ora l'Unione europea rappresenta un'entità a caratterizzazione ibrida ed il processo cosiddetto costituente in corso ne è una patente manifestazione.

In definitiva: la globalizzazione, per un verso e la localizzazione, per l'altro portano con sé la necessità di elaborare e di forgiare nuovi modelli istituzionali e politici per «governare» la complessità che caratterizza le attuali società occidentali.

Questi nuovi modelli sembrano postulare la trasformazione profonda della forma di Stato⁴³, da un modello unitario ad uno unitario composto e richiedono necessariamente forme sofisticate di *governance* al fine di garantire che l'ordinamento complesso e integrato, al suo interno e verso l'esterno, in chiave multi-livello⁴⁴ preservi sempre l'equilibrio fondamentale fra unità e differenziazione che è condizione stessa dell'esistenza di una comunità politicamente organizzata.

Questo equilibrio fondamentale può dirsi, attualmente, genuinamente «federale» se viene ricercato e sviluppato nella logica di mettere effettivamente al «centro» dell'azione dei poteri pubblici — e del modo col quale avviene la stessa integrazione fra questi poteri ai vari livelli il cittadino — la società e il cittadino coi suoi bisogni, le sue potenzialità, le sue aspettative.

⁴² Sui vari profili caratterizzanti il «processo costituente europeo» come momento fondamentale nella trasformazione dell'Unione europea in un soggetto dotato di forti poteri sopranazionali, si v. *Il processo costituente europeo*, a cura di P. BILANCIA, Milano, Giuffrè, 2002.

⁴³ Sulla necessità di ripensare lo Stato, nel quadro dei recenti fenomeni di integrazione europea innescati dalla Conferenza di Laeken e dalla successiva Convenzione, nel passaggio da una dimensione «economica» dell'integrazione ad una «politica», fino ad arrivare ad una sorta di «unità politica» consacrata da un «Documento costituzionale», sia consentito fare rinvio a P. BILANCIA, *Ripensare lo Stato di fronte ad un'altra tappa del processo costituente europeo*, in *Ripensare lo Stato*, cit., pp. 273 ss.

⁴⁴ Sul concetto «post-nazionale» e «multi-livello» della costituzione, si v. I. PERNICE, *Multi-level constitutionalism in the European Union*, in *European Law Review*, 2002, p. 511.

