

XIII

RIPENSANDO AL FEDERALISMO, ANCHE ALLA LUCE DI RECENTI ESPERIENZE STORICHE E DELLE DISCUSSIONI CHE SI FANNO IN ITALIA

SERGIO BARTOLE *

Oggi si parla spesso di federalismo in Italia, anche nella prospettiva di un' incisiva riforma dell'ordinamento regionale italiano. Ma di regionalismo e di ordinamenti regionali non intendo parlare molto, benché – come di recente ha ricordato Ugo De Siervo – alle origini della dottrina giuridica italiana del regionalismo stia l'insegnamento di Giuseppe Ambrosini, che collocava tra gli antecedenti della nostra esperienza quella dell'Impero asburgico, che invece Rudolf Schlesinger, nel suo bel libro sul federalismo nell'Europa centro-orientale colloca tra gli esempi di ordinamento federale a fianco della Repubblica spagnuola. Prenderò in considerazione dunque solo quegli ordinamenti che esplicitamente si sono dichiarati o si dichiarano federali, pur nella consapevolezza che federazioni, se non addirittura confederazioni, e Stati regionali si collocano tutti in uno spettro di esperienze, ove è facile distinguere quelle collocate agli estremi e non è sempre agevole differenziare quelle che hanno una collocazione contigua, per cui il passaggio dall'una all'altra è più difficilmente percepibile di quanto gli amanti delle classificazioni nette e distinte desidererebbero. Le mie conclusioni non saranno pertanto molto lontane da quelle che ben più autorevolmente ci ha prospettato Carl Friedrich quando, anziché parlare di un modello di federalismo assestato e stabilizzato, ha preferito parlare di federalismo come di un processo in atto. Ed ha poi tratto la conclusione che un ordinamento può trovare in quello spettro diversa collocazione a seconda della caratterizzazione che nella sequenza storica ricevono, all'interno di quell'ordinamento medesimo, i rapporti fra centro e periferia.

Parlando di confederazioni e federazioni ci si voleva riferire, specie nella più

* Professore di Diritto costituzionale nell'Università di Trieste.

antica dottrina, a ordinamenti che nascono da un accordo fra Stati e comportano il trasferimento di poteri propri degli Stati medesimi a nuove istituzioni comuni, con esclusione di immediati poteri di supremazia di queste sui cittadini di quelli nel caso delle confederazioni, e con l'attribuzione di poteri diretti sui soggetti degli Stati membri alle autorità centrali nel caso delle federazioni. Vorrei verificare in concreto questo assunto, nel tentativo di vedere se effettivamente ricorre sempre questo accordo fra Stati in condizioni di piena e originaria sovranità; o se invece la decisione di arrivare ad un'unione non sia in qualche modo condizionata dall'esistenza di un previo quadro di riferimento, che di per sé già mette in discussione quella presupposta, piena e originaria sovranità.

Prendiamo il caso degli Stati Uniti d'America. Essi sono sempre indicati come l'esempio classico di una federazione che nasce sulle ceneri di una precedente confederazione, e vengono dunque indicati come una conferma del citato insegnamento di Friedrich. Ma in concreto, se riferita ai primordi dell'indipendenza americana, questa ricostruzione non trova completa corrispondenza nella realtà. Come trovo confermato in un bel contributo di Jean-Francois Aubert successivo alla mia lezione fiorentina, da cui questo scritto è tratto, una ricognizione dell'esperienza ci consente di concludere che una forma embrionale di associazione ha – nel caso degli Stati Uniti – preceduto la stessa proclamazione dell'indipendenza delle sue componenti. In effetti quando ai fini della lotta contro il Regno Unito, nel 1774 si arriva alla stipulazione dell'associazione coloniale, questa appare soltanto come un patto fra i delegati delle colonie inglesi d'America, i quali per nulla pretendono di apparire ed essere trattati alla stregua di veri e propri Stati. Di Stati si parla due anni dopo nella successiva Dichiarazione di indipendenza, quando unanimi i tredici Stati Uniti d'America, riuniti in Congresso, dichiarano di voler essere liberi e indipendenti, sciolti da ogni dipendenza nei confronti della Corona inglese e, pertanto, esonerati da ogni connessione politica con il Regno Unito.

Ma nel momento stesso in cui le colonie si dichiaravano Stati liberi ed indipendenti, titolari del potere di dichiarare la guerra e di concludere la pace, di contrarre alleanze e dare ordinamento al commercio, essi entravano a far parte di una confederazione: come dice Aubert, le colonie non hanno atteso l'indipendenza per avvicinarsi le une alle altre, ma piuttosto questo avvicinamento ha permesso la rottura con la Corona inglese ed ha consentito la proclamazione dell'indipendenza. Solo l'associazione ha dato loro la forza di uscire dal quadro costituzionale della monarchia inglese. E però l'associazione non era ancora la confederazione. Quando si è posto il problema dell'avvento di questa, John Adams avrebbe preferito anticipare la determinazione degli assetti costituzionali interni degli Stati e degli elementi dell'organizzazione della confederazione coloniale prima di annunciare, a nome delle colonie, assunte al rango di Stati, che “we mutually pledge to each other our Lives, our Fortunes, and our sacred Honour”. La sua

mentalità di giurista gli faceva preferire un approccio ordinato e sistematico al problema, per cui le scelte di ordinamento istituzionale precedessero la dichiarazione “that the colonies so confederated formed a sovereign state”. Egli non nascondeva le sue inclinazioni unitarie, e però dovette piegarsi alle esigenze della realtà ed accettare l’anticipazione della proclamazione della sovranità delle colonie non solo rispetto a quella del loro confluire nella confederazione, ma anche rispetto alla effettiva adozione delle scelte costituzionali interne alle singole componenti. In effetti, negli anni fra il 1774 e il 1776 le colonie erano state ripetutamente invitate a darsi una Costituzione, e tuttavia nell’imminenza dell’adozione della Dichiarazione di Indipendenza non tutte vi avevano ancora provveduto. E, d’altra parte, l’ordinamento della confederazione richiese un lungo processo deliberativo, tant’è che si ebbe una “Costituzione” della confederazione soltanto nel 1781. Lo svolgimento dei fatti confermò, cioè, l’esattezza della scelta di procedere prima possibile alla Dichiarazione di indipendenza, la quale apparve, comunque, più come l’affermazione dell’indipendenza della Confederazione che delle singole parti componenti. Al di là dei dati formali, ironicamente, questa scelta sembrò in fatto corretta: il futuro degli Stati Uniti d’America era già in qualche modo segnato dai primi passi dell’associazione confederale.

Eppure, se guardiamo ai dati istituzionali, quella che si era formata era qualche cosa di più di una mera organizzazione internazionale. Le parti componenti davano vita ad un congresso, composto da un certo numero di rappresentanti eguale per tutti gli Stati. Questi rappresentanti dovevano essere eletti secondo regole anche diverse, adottate dagli Stati stessi ciascuno per suo conto, erano esposti alla possibilità di una revoca in qualsiasi momento ed erano mantenuti nelle loro missioni a spese dei loro rappresentanti. Ma il congresso non deliberava all’unanimità, bensì alla maggioranza dei due terzi. Il che rappresentava una deviazione dalle regole del diritto internazionale e una rottura del principio di sovranità degli enti membri. Vero è che le deliberazioni congressuali richiedevano successivamente una esecuzione ad opera ad opera dei singoli Stati, ma questi vi erano vincolati anche se rimasti in minoranza, benché non fosse prevista una qualche forma di esecuzione confederale.

Quindi, già nel suo concreto funzionamento la confederazione rivelava l’esistenza di un’organizzazione unitaria, di un framework comune. È un elemento che bisogna tenere presente e ci sarà utile per esprimere un giudizio sull’atteggiamento assunto da sloveni e croati quando uscirono dalla federazione jugoslava. La sintomaticità di questo dato è confermata, nel 1787, quando si arriva all’approvazione della Costituzione federale. La convenzione di Filadelfia richiede per l’approvazione della Costituzione da essa adottata non l’unanimità degli Stati partecipi, ma solo l’adesione di nove di essi, restando misterioso il destino di quelli che, non avendo aderito, vedevano rafforzarsi i vincoli fra gli Stati che la nuova Costituzione ratificavano. In teoria si sarebbe potuto sostenere che tutti

avrebbero comunque dovuto continuare a fare parte della confederazione, e però gli Stati che entravano nella federazione perdevano la loro individualità soggettiva e venivano attratti nell'orbita dell'ente maggiore, per cui ben difficilmente potevano continuare – uti singuli – a militare nella confederazione. Questa sembrava dunque destinata a restringersi ai soli Stati non ratificanti, ma non si ha notizia che di fatto essa abbia continuato a funzionare: troppo pochi – solo due – furono gli Stati che si sottrassero ad una pronta ratifica e di fatto il loro comportamento apparve più come il frutto di un ritardo imposto dalle difficoltà politiche interne che il risultato di una vera e propria iniziativa di dissociazione (tant'è che questi due Stati – Rhode Island e Nord Carolina – aderirono all'atto della istituzione di fatto del nuovo governo e della elezione di Washington). La residua soggettività individuale degli Stati, quella che era venuta ad emergenza contestualmente all'avvento della confederazione, venne rapidamente meno, tant'è che la nuova Costituzione si apriva intitolandosi non più – secondo il progetto iniziale – a “the people and the States of America” ma a “the people of the States of America”, uno solo essendo ormai il protagonista della svolta, l'unità sottostante a così importante delibera costituzionale annullando la necessità di insistere ancora sulla separatezza degli Stati partecipanti.

In definitiva, la vicenda sulla quale ci siamo dilungati mostra come dall'inizio alla fine non vi siano cesure risolutive, ma una lenta evoluzione per cui la proclamazione dell'indipendenza delle colonie si congiunge alla creazione della confederazione e da essa trae forza e vigore, mentre le regole del nuovo patto già pongono le premesse per l'annullamento della separate sovranità e per l'affermazione di quella unitaria del popolo degli Stati Uniti d'America.

Se ora passiamo alla Svizzera, che è il secondo caso che vorrei qui esaminare, abbiamo certamente elementi per trovare anche nel lontano passato dell'esperienza costituzionale di quel popolo un assetto organizzativo fondato su parti componenti distinte e separate, e però troviamo molta difficoltà a trattare queste componenti alla stregua di veri e propri Stati. Conviene, quindi, riportare a tempi più recenti il nostro discorso e partire dal 1798, quando i francesi impongono agli svizzeri la gabbia di uno Stato unitario al posto di quella che potremmo definire la precedente struttura federale. Di lì a poco sono gli stessi francesi a rendersi conto della impraticabilità della soluzione prescelta, e si fanno promotori di una Costituzione federale. La conversione è contestuale – come osserva Aubert nella sua storia del diritto costituzionale svizzero – al progressivo allontanamento in Francia dalle posizioni giacobine, per cui al momento della svolta – nel 1802 – gli interlocutori dei francesi non sono più i giacobini svizzeri ma i conservatori svizzeri. La nuova Costituzione federale viene approvata dal popolo con un *referendum*, quindi viene ad esistenza nel quadro di un ambito unitario preesistente. Con il successivo atto di mediazione vengono confermate le Costituzioni dei diciannove cantoni e disciplinati i loro reciproci rapporti, sulla

base di una accentuata distinzione di ruoli: si ha quasi l'impressione che l'ordinamento federale vada convertendosi in un assetto confederale. E certamente nel 1815 si ritorna a soluzioni molto simili a quelle prerivoluzionarie, anche se un accordo unico e paritario si sostituisce alla precedente rete di accordi trasversali e parziali fra le singole, varie componenti.

Come già nella confederazione americana, anche qui manca un organo esecutivo dirigente comune, tant'è che le funzioni esecutive non vengono nemmeno assegnate a comitati dell'assemblea comune (come nell'America confederale) ma ad un singolo, determinato cantone, che assume il ruolo di cantone direttore. La tradizione predilegeva Zurigo, ma dopo il 1815 gli si aggiunsero nella rotazione Berna e Lucerna. La Dieta, cioè l'assemblea comune, aveva competenze in materia di politica estera e di difesa, oltre che di commercio estero: come nel caso dell'America la scelta confederale implicava una presenza unitaria delle parti componenti sul piano dei rapporti internazionali. L'idea che la confederazione nasca come accordo di diritto internazionale, retto da regole di questo, sembra non reggere alla prova dei fatti, giacché ai fini della presenza unitaria sulla scena internazionale le parti partecipanti sono legate dalle regole particolari accettate con gli speciali accordi costitutivi della confederazione. Che questa situazione comporti una debolezza dell'insieme, affidato per la sua sussistenza agli apporti finanziari e militari dei cantoni, è fuori discussione. In effetti nel 1848 il patto confederale verrà rivisto, ed una successiva revisione seguirà nel 1874. Ma già nel 1848 alla revisione si arriverà su proposta di una commissione istituita dalla stessa Dieta, e la trasformazione della Costituzione confederale in Costituzione federale sarà adottata a maggioranza, con 13 voti a favore, 4 astensioni e 3 voti contrari: ancora una volta la regola dell'unanimità, che il diritto internazionale avrebbe voluto rispettata in una vicenda siffatta, restava disapplicata per la preesistenza di un quadro comune vincolante le parti partecipanti.

Qualcosa di analogo è accaduto in Austria, la cui struttura federale si fonda su un testo di Costituzione che è quello già adottato nel primo dopoguerra, frutto dunque di un compromesso approvato dall'assemblea costituente repubblicana e dalle assemblee provinciali. Ma Tirolo e Salisburghese diedero un assenso condizionato, i rappresentanti del primo in Assemblea Nazionale dichiarando di non voler impegnare la loro Dieta e i secondi parlando di adesione meramente provvisoria, mentre il Voralberg avrebbe volentieri visto l'inserimento di un almeno provvisorio diritto di recesso. La Costituzione federale ha dunque alle sue origini una deliberazione fondata su un'ambigua maggioranza, e non è un caso che – come Paolo Petta ha ricordato di recente – fin dalle sue origini l'Austria sia stata portata da Kunz come un esempio tipico di Stato federale che diviene tale in seguito ad una legge di un preesistente Stato unitario decentrato. Prima le vicende fra le due guerre, la cui connessione con le lotte sociali è stata bene evidenziata nell'opera già ricordata di Rudolf Schlesinger, e poi la sequela delle revi-

sioni costituzionali e delle altre leggi costituzionali di questo secondo dopoguerra, confermano l'idea che gli ordinamenti federali siano, per così dire, assoggettati ad un regime di instabilità, che nell'oscillazione del pendolo fra centro e periferia assoggettano le loro istituzioni a fenomeni di ricorrente fluidità.

Del pari la Costituzione federale tedesca risulta adottata nel quadro di un preesistente, seppure provvisorio, ordinamento, quello del Reich assoggettato al governo militare alleato, che ebbe un ruolo determinante nel ripudio del precedente centralismo. Vi era la speranza di tenere sotto controllo la nuova repubblica tedesca imponendole un assetto federale. Così la nuova Costituzione fu adottata nel 1948 da un consiglio parlamentare formato da sessantacinque rappresentanti dei Länder della Germania occidentale, e venne promulgata nel successivo 1949 richiedendosi l'approvazione di almeno i due terzi dei Parlamenti degli stessi Länder. E quindi ancora una volta la preesistenza di un framework comune ha consentito la previsione dell'adozione di un sistema federale a maggioranza.

Che cosa ci dimostra la rassegna che abbiamo compiuto? Ci dimostra che in realtà le federazioni raramente nascono direttamente da accordi fra Stati preesistenti, che arrivano all'intesa in condizioni di piena e assoluta sovranità, privi di qualsiasi esterno condizionamento. L'avvento di una federazione è sempre il risultato di un processo di progressivo avvicinamento (anche se non sempre volontario) delle sue parti componenti, un processo di avvicinamento che dà comunque vita ad un quadro comune che condiziona le determinazioni costitutive della federazione. Di conseguenza le decisioni che vengono prese non sono rette dal solo diritto internazionale; anzi, questo spesso non viene in rilievo e la vicenda resta regolata da una normativa comune particolare che non è sempre facile qualificare.

Dopo aver esaminato il problema della Costituzione delle federazioni, veniamo all'altro aspetto del problema, quello della loro dissoluzione, o meglio quello dell'eventuale esercizio da parte delle loro componenti di un eventuale diritto di secessione. È noto che secondo la vecchia dottrina un diritto di secessione degli Stati membri di una federazione non era concepibile, giacché, ove fosse stato ammesso, l'esistenza stessa della federazione sarebbe stata rimessa all'arbitrio di una soltanto delle sue parti componenti, cui sarebbe stato lecito di distruggere quella che non poteva non essere concepita come una unione permanente. Una secessione era configurabile soltanto a seguito di un processo di revisione costituzionale, cioè rimettendo in discussione il fondamento stesso della federazione, alla stessa stregua – del resto – di quanto era richiesto per adottare un procedimento di espulsione di uno Stato membro dalla Federazione. Una federazione esiste nell'unità di tutte le sue parti componenti, sicché la modifica del numero di queste e, quindi, del gruppo costitutivo implica alterazione dell'equilibrio ori-

ginario per cui non si può non ricorrere alla revisione costituzionale. Questa fu di fatto la soluzione cui si pervenne nell'occasione della guerra civile, la forza delle armi consacrò l'accettazione di questo principio che – se vogliamo – è il risvolto del principio che a tutti gli Stati membri è garantita l'appartenenza alla federazione ed essi non possono essere privati dei loro diritti senza un loro esplicito consenso. Ne prese atto la Corte Suprema nel caso *Texas v. White* (74 U.S. 700 (1868)) esplicitamente dichiarando che “the Constitution, in all its provisions, looks to an indestructible Union, composed of indestructible States”. Di recente persino all'atto della stipula dell'accordo preliminare di Washington per la creazione di una confederazione fra la Federazione di Bosnia ed Erzegovina e la Repubblica di Croazia si è previsto che l'accordo medesimo sia destinato a restare in vigore finché non sia altrimenti disposto di comune accordo fra le parti, laddove è noto che, secondo un'opinione consolidata, le parti di una confederazione dovrebbero in via di principio godere di maggiore libertà di movimento. Ma evidentemente anche nel caso citato ha pesato la preoccupazione di assicurare la permanenza del vincolo contratto.

Sul punto merita, però, fare una riflessione più approfondita partendo da una constatazione. Il principio del consenso, che è determinante all'atto della Costituzione di una federazione, opera anche all'interno della federazione stessa, quando viene in discussione la revisione della sua stessa Costituzione. Secondo l'art. 5 della Costituzione americana per l'approvazione degli emendamenti alla carta è necessario il consenso delle assemblee legislative o delle convenzioni all'uopo riunite di almeno i tre quarti degli Stati membri. Si richiede, dunque, il consenso di organi degli Stati stessi, non risultando sufficiente quello dei loro rappresentanti eletti nelle assemblee nazionali, e però – al tempo stesso – la regola dell'unanimità viene abbandonata, giacché la sovranità degli Stati membri non è poi così tanto importante, come già abbiamo avuto occasione di constatare negli stessi procedimenti formativi delle federazioni più sopra ricordate. In Svizzera alla revisione totale della Costituzione possono procedere d'intesa le due sezioni dell'Assemblea federale, e solo se fra di esse non v'è intesa è necessario ricorrere al *referendum*. In confronto più elaborata è la procedura per la revisione parziale, giacché in caso di iniziativa popolare la proposta accolta dalle due Camere va sottoposta al popolo ed agli Stati, ma la votazione popolare deve essere indetta anche nel caso che le due Camere rifiutino la proposta (artt. 120-121 di quella Costituzione). Anche in Germania alla revisione può procedersi senza l'assenso di tutti i Länder, giacché secondo l'art. 79 della Costituzione federale la legge di revisione necessita dell'assenso dei due terzi dei membri del Bundestag ed anche di soltanto i due terzi dei voti del Bundesrat.

Mi sono soffermato sulla revisione costituzionale perché si tratta di problema collegato con quello della secessione. Uno dei teorici dell'opposizione sudista, Calhoun, diceva che, essendo il governo centrale al servizio degli Stati membri,

questi in qualsiasi momento possono ritirare il loro consenso e rifiutare le decisioni dello Stato centrale, alla cui autorità doveva quindi essere loro riconosciuto il diritto di sottrarsi in qualsiasi momento. Egli parlava, pertanto, di un potere di contestare le decisioni federali pur restando membri della federazione. Ora Antonio La Pergola ha cercato di dimostrare che in realtà Calhoun configurava questo diritto di contestare le decisioni centrali nei termini di un potere di iniziativa del procedimento di revisione, il cui avvio non veniva comunque a mettere in discussione l'unione degli Stati, che anzi per l'attivazione di un suo strumento di interna legislazione restava salda e trovava confermata la sua ragion d'essere. La ragione di questo sforzo ricostruttivo è facilmente intuibile: la contestazione delle decisioni dell'autorità centrale da parte di uno Stato membro non è mossa che possa essere accettata da uno Stato federale senza veder messa in discussione la sua autorità e, quindi, la sua stessa esistenza. In definitiva una contestazione siffatta è paradossalmente quasi più pericolosa dell'esercizio di un eventuale diritto di recesso. In qualche modo si può dire che chi esce da una federazione non mette in discussione la futura esistenza stessa della federazione, non discute il futuro funzionamento dei suoi meccanismi istituzionali, cui nulla obietta limitandosi ad uscire dal loro quadro di riferimento. È chi tenta di vanificare una tantum l'efficacia delle determinazioni federali che incrina la funzionalità della federazione, restando al suo interno ma rendendola pro parte inoperante. Ecco perché la conversione della contestazione in una iniziativa di revisione appare a Calhoun e al suo commentatore italiano una mossa necessaria se si vuole mantenere in vita la struttura federale.

Non è fuori luogo ricordare che, quando Slovenia e Croazia avviarono il processo che le doveva portare fuori della Federazione jugoslava, fecero precedere l'effettuazione del *referendum* di secessione da una prima mossa, dichiarando il loro intendimento di arrogarsi il diritto di contestare le decisioni dell'autorità federale centrale. In sostanza pretesero di condizionare l'entrata in vigore delle leggi federali nel loro ambito territoriale alla loro accettazione. Seguedo Wheare potrebbe, anzi, dirsi che fu quella contestazione la vera rottura, giacché egli dubita che la stessa proclamazione di un diritto di secessione unilaterale sia logicamente inconsistente con il principio federale. La contestazione degli atti dell'autorità centrale implica contestazione dell'autorità federale nel suo funzionamento ordinario e continuativo, laddove la secessione è un atto di rottura che ha conseguenze individualmente circoscritte all'ente secessionista e non mette in discussione il funzionamento generale del sistema.

Il fatto è che storicamente la previsione di un diritto di secessione inserita nella Costituzione dell'URSS si è rivelata priva di qualsiasi significato giuridico, laddove la sua mancata previsione – come nella ex Jugoslavia – non ha impedito il ricorso alla secessione, restando così dimostrato che si tratta di questione difficilmente risolubile, se non sul terreno dei rapporti di fatto. In fatto è avve-

nuto che tutta la sequenza del distacco di Croazia e Slovenia dalla Federazione jugoslava è stata per così dire inventata in mancanza di parametri costituzionali certi. Storicamente la vicenda può essere spiegata rammentando il progressivo indebolimento di quello che era il più efficace collante dell'ordinamento federale, cioè l'esistenza di un partito comunista fortemente centralizzato. L'attenuazione della centralizzazione e la successiva tendenziale frantumazione su base repubblicana di quel partito hanno consentito quello che in altri ordinamenti – secondo autorevole dottrina – la presenza di un forte partito comunista centralizzato non avrebbe comunque consentito, anche in presenza di un disposto sulla secessione quale quello della Costituzione sovietica. La dissoluzione jugoslava è stata poi favorita da un contesto internazionale, in cui l'appello al principio di autodeterminazione dei popoli, di norma correttamente interpretato nella sua mera valenza interna e comunque subordinato al principio di rispetto dell'integrità degli Stati, è stato utilizzato – seppure in apparenza contro l'avviso della commissione di arbitrato Badinter – per veicolare, per il tramite della secessione, la rivendicazione delle comunità nazionali croata e slovena ad una propria statualità separata ed indipendente.

In forma semplificata e meno conflittuale la vicenda si è ripetuta in Cecoslovacchia, dove pure il crollo del regime e del partito comunisti hanno favorito la dissoluzione di una federazione che – fra l'altro – non aveva mai trovato compiuta realizzazione. Evidentemente la cessazione di un potere politico forte ed autoritario mette a nudo le capacità di tenuta di una federazione, la cui sopravvivenza è possibile solo sulla base del consenso democraticamente espresso delle sue parti componenti, tant'è che vi è ragione di domandarsi se quelle a caratterizzazione comunista o socialista si potevano definire vere e proprie federazioni, stante la concentrazione di fatto del potere in capo ad una struttura non assoggettata alla distribuzione delle competenze fra centro e periferia. La tesi di Schlesinger che nell'URSS alla concentrazione del potere economico corrispondeva un effettivo esercizio a livello locale dei poteri in materia di interesse locale, non soltanto culturali ed educative, sufficiente a compensare il processo di centralizzazione, è stata smentita dai fatti, giacché alla crisi del partito comunista è seguita l'emergenza dei particolarismi con una attenzione che finiva per investire le stesse materie di appartenenza centrale, dall'economia alla difesa.

Dunque, per ritornare alla Cecoslovacchia, quella federazione aveva avuto per lungo tempo un'esistenza meramente cartacea. Voluta dai protagonisti della primavera del 1968, aveva trovato accoglimento nella Costituzione solo nell'ottobre di quell'anno a occupazione di Praga ormai avvenuta. L'ordine temporale degli eventi ne aveva compromesso la compiuta realizzazione e solo dopo il 1989 – benché le due repubbliche non avessero ancora approvato le rispettive Costituzioni – era stata disposta a loro vantaggio una cospicua devoluzione di poteri. Ma subito vennero ad emergenza le difficoltà di convivenza delle due comunità

ceca e slovacca, tant'è che – pur in presenza di negoziati fra le due parti, almeno agli inizi destinati a trovare una composizione del conflitto – il Presidente Havel era riuscito almeno a far varare una legge costituzionale in base alla quale con *referendum* una delle due repubbliche poteva decidere di uscire dalla federazione e dichiararne quindi la dissoluzione. Nessuno dei politici più autorevoli delle due parti, il ceco Klaus e lo slovacco Meciar, ha mai pensato a ricorrere a questo strumento: in un momento in cui il principio di autodeterminazione trovava – come si è detto – larga e favorevole udienza, e nonostante le pressioni internazionali perché fosse concesso alle popolazioni interessate di pronunciarsi al riguardo. Si è preferita la strada della formale abrogazione dell'anzidetta legge costituzionale e della contestuale adozione di una legge costituzionale di dissoluzione della federazione, arrivando, però, ad una tale soluzione più attraverso un negoziato politico fra i due capi dei due maggiori partiti della due repubbliche che per il tramite di ufficiali trattative fra le due repubbliche. Evidentemente ciò che ha contato ai fini della composizione del conflitto è stata anzitutto la inconciliabilità dei programmi economici delle due maggioranze parlamentari repubblicane, i cui esponenti hanno finito per prendere mano libera nella vicenda. E però il caso cecoslovacco, come quello jugoslavo, e – del resto – la stessa transizione dall'URSS alla Comunità degli Stati indipendenti per il tramite della previa dichiarazione della sovrana indipendenza di tutte le parti componenti della prima e di una parziale adesione di queste alla seconda, stanno a dimostrare che la dissoluzione delle federazioni è insuscettibile di trovare una previa e compiuta regolazione che dia norma al suo svolgimento. È una vicenda che più ancora che l'avvento degli Stati federali – se è vero quanto abbiamo accertato agli inizi – affida il suo dipanarsi all'andamento degli equilibri di fatto fra le parti componenti, così sfuggendo ad ogni tentativo di previo ordinamento normativo. Il che, fra l'altro, consiglia di guardare con una certa diffidenza alla stessa regola sulla intangibilità unilaterale della progettata confederazione fra Croazia e Bosnia-Erzegovina di cui si è detto.

Sin qui la mia esposizione non ha dato conto della distinzione fra federazioni e confederazioni. Sia le une che le altre si collocano sull'asse di quello spettro di assetti istituzionali di cui si è detto all'inizio. Storicamente gli esempi svizzero ed americano offrono indicazione di una certa tendenza dei processi istituzionali a favorire la transizione dalle seconde alle prime in ragione del rafforzamento dei poteri centrali e di una spinta ad un'accentuazione della coesione fra le parti componenti. Ma in tempi recenti si sono avuti alcuni segnali di una tendenza in senso contrario. Prima della secessione Slovenia e Croazia proposero alle altre repubbliche jugoslave di arrivare ad una sorta di confederazione, dichiarando esplicitamente di prendere a modello gli accordi per la Comunità europea. Si sosteneva che solo una soluzione siffatta consentiva il desiderato recupero di

sovranità, collocando i rapporti fra le parti stipulanti sul piano paritario dei rapporti internazionali. Giacché, si diceva, una confederazione è retta integralmente dalle norme del diritto internazionale. Il trend è confermato, anche in ragione dell'accettazione di questa motivazione, dalle vicende che interessano Bosnia-Erzegovina e Croazia, già a suo tempo partners nella Federazione jugoslava. Ed anche la successione della Comunità degli Stati indipendenti all'URSS si muove nella stessa direzione, tenendo tuttavia presente che il framework istitutivo della stessa è – come nel caso croato-bosniaco – svincolato da un diretto ed espresso collegamento alle precedente situazione associativa.

Questo elemento sembrerebbe confermare l'idea che le confederazioni restino integralmente regolate dal diritto internazionale. L'idea si ritrova ancora in quegli autori che ritengono che nelle confederazioni gli organi centrali non abbiano rapporti diretti con i soggetti degli ordinamenti confederati e che le determinazioni di quegli stessi organi o corpi deliberanti possano trovare applicazione in questi ordinamenti per il tramite di leggi interne di recezione, sulla premessa che le determinazioni anzidette sono appunto rette dalle regole proprie del diritto internazionale e dei rapporti fra Stati. Se così fosse, dovrebbe dirsi che la Comunità europea è qualcosa di più di una confederazione, contrariamente all'idea che se ne erano fatti croati e sloveni quando l'avevano presa a modello per contrapporre una loro proposta alla morente Federazione jugoslava.

Invero, atti normativi delle autorità comunitarie producono effetti diretti negli ordinamenti degli Stati membri indipendentemente da una loro formale recezione con atti degli Stati stessi, i cui cittadini sono, dunque, immediati destinatari dei precetti comunitari come sono destinatari della garanzia dell'art. F delle disposizioni comuni del Trattato sull'Unione europea, per cui questa “rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario”.

Quest'ultima disposizione è particolarmente importante, in ispecie se confrontiamo l'esperienza europea con quella americana all'atto dell'adozione della Costituzione del 1787. Nella Costituzione degli USA i poteri dell'autorità centrale sono enumerati, con la conseguenza che spettano agli Stati membri i poteri residui. Orbene, secondo il saggio n. 84 del “Federalist” l'inserzione di una dichiarazione dei diritti (ad esempio, di quello che poi è stato definito il Bill of rights) nella Costituzione avrebbe comportato il superamento di una siffatta ripartizione del potere in quanto avrebbe implicato il riconoscimento implicito alle autorità federali di poteri ad esse non espressamente attribuiti: invero una generale garanzia dei diritti non avrebbe avuto senso se non si fosse ammessa la possibilità di una estensione dei poteri riconosciuti in capo alle autorità federali ben aldilà dell'enumerazione costituzionale, giacché altrimenti sarebbe stato

doveroso restringere la garanzia dei diritti all'ambito ben delimitato delle competenze federali enumerate e non adottare un Bill a portata generale. Con l'adozione – appunto – del Bill of rights questo argomento è stato superato, ma io mi chiedo se chi ha scritto il citato art. F ha tenuto conto delle potenzialità della mossa che andava adottando. Subordinare le autorità comunitarie al rispetto della Convenzione di Roma significa ammettere che le loro attribuzioni non sono poi così circoscritte come si vorrebbe far credere, e non sono nemmeno funzionalizzate al conseguimento di determinati e puntuali obiettivi. Evidentemente vi è la convinzione che le autorità comunitarie dispongono di una sorta di implied powers di estensione parallela a quella delle autorità federali americane, e tale quindi da richiedere che ai cittadini degli Stati membri della Comunità siano garantiti diritti fondamentali che sono stati concepiti come una difesa del cittadino nei confronti di autorità a competenza generale quali erano – all'atto della firma della convenzione di Roma – le autorità degli Stati europei a questa aderenti. Per quanto il principio di sussidiarietà venga spesso letto in funzione della tutela dei poteri delle istituzioni di autogoverno locale, si è anche tenuto presente il fatto che quel principio può anche giuocare – come ha dimostrato Paolo Caretti – a vantaggio delle autorità comunitarie centrali.

Per più ragioni dal discorso che precede possiamo arrivare alla conclusione che le vecchie distinzioni in materia di federazioni e confederazioni sono destinate ad entrare in crisi, o sono già in crisi. La Comunità europea rientra difficilmente negli schemi tradizionali delle confederazioni: i suoi atti producono effetti diretti negli ordinamenti degli Stati membri, ai cittadini di questi spettano diritti immediatamente esercitabili nei confronti delle autorità comunitarie e le autorità medesime sembrano disporre di poteri impliciti che probabilmente ad esse derivano – come si è detto or ora – dal principio di sussidiarietà. È forse il momento di parlare, sulle orme di Antonio La Pergola, di un nuovo modello di confederazione? Al tema in effetti è stato dedicato un apposito seminario della commissione della democrazia attraverso il diritto del Consiglio d'Europa.

Ma d'altra parte è da escludere un troppo stretto avvicinamento della Comunità europea al modello federale. Vero è che il funzionamento di essa è ormai regolato da norme ben distinte da quelle del diritto internazionale generale, il che la distanzia dal modello confederale. Ma è anche vero che gli Stati membri conservano poteri in materia di affari esteri in misura di certo superiore a quanto troviamo negli ordinamenti federali, che – come quello tedesco o quello austriaco – pure riconoscono alle loro parti componenti un limitato potere estero. La natura sui generis della Comunità rimette, però, comunque in discussione le classificazioni tradizionali, come queste difficilmente possono essere utilizzate – senza alcun ritocco – per la comprensione di esperienze solo in apparenza facilmente classificabili, come – appunto – quelle austriaca e tedesca. Non si avvicina-

nano forse queste, per i residui poteri esteri dei rispettivi Länder, più al modello confederale che a quello federale?

I discorsi in materia di classificazioni sono sempre molto difficili e complessi. Ad esempio, Carl Friedrich ha tentato di indicare i requisiti minimi delle entità che egli chiama federaliste. Ebbene, anche nel contesto della sua visione dinamica del federalismo e, quindi, di una piena fluidità dei relativi modelli, ai requisiti minimi che egli indica non sempre corrispondono criteri classificatori di facile applicazione. Un elemento essenziale da lui indicato è rappresentato dalla partecipazione delle parti componenti alle decisioni centrali attraverso organi collegiali composti da rappresentanti delle parti componenti. Ma fra un organo in cui sono destinati a sedere i rappresentanti degli Stati membri, quale quello immaginato per la Confederazione croato-bosniaca, e il Senato americano, ove siedono legati comunque da fedeltà partitiche due senatori per Stato eletti direttamente dal popolo, corre una notevole differenza, e in mezzo stanno il Bundesrat tedesco composto in numero variabile da rappresentanti dei governi dei Länder e il Bundesrat austriaco in cui gli eletti dai Länder si raggruppano per partiti nazionali. E indubbiamente il Bundesrat tedesco è più vicino – anche per tradizione storica – al modello confederale di quanto non sia il Senato americano che pure si colloca in un ordinamento federale certamente meno centralizzato della Federazione di Bonn, ma il Bundesrat di quest'ultima è anzitutto volto ad assicurare il coordinamento fra amministrazioni (secondo l'intuizione di Friedrich), mentre l'organo collegiale confederale ha una connotazione decisamente politica, anzi deve trattare affari di politica estera anche quando la relativa competenza non gli è espressamente riconosciuta, come nel caso croato-bosniaco.

Friedrich parla anche di un esecutivo comune. Ma proprio nella confederazione croato-bosniaca manca la previsione di un esecutivo, mentre nella confederazione svizzera dei primordi esso c'era, seppure rotante fra i cantoni, che a turno assumevano il ruolo di cantone direttore. E però la Comunità europea è distante dal modello confederale e si connota ancora una volta per sue peculiarità tutte proprie, giacché ha un esecutivo cui anzi si rimproverano eccessi di burocratismo.

Nelle confederazioni, infine, non c'è sempre una sede di arbitrato giurisdizionale dei conflitti di attribuzioni, come vorrebbe Friedrich, e negli stessi Stati Uniti d'America la Corte Suprema è nata con funzioni difficilmente riconducibili al modello in esame.

Molto spesso, dunque, le classificazioni e i criteri per la loro elaborazione lasciano il tempo che trovano, o meglio non riescono ad inseguire le multiformi manifestazioni della realtà. Si dice, ad esempio, che nelle federazioni sono enumerati i poteri delle autorità centrali e restano indeterminati quelli della perife-

ria in quanto individuati come poteri residui. Ma nel Canada avviene esattamente l'opposto e la Costituzione enumera i poteri delle province, trattando così alla stregua di poteri residui quelli del centro. Potremmo essere tentati di paragonare il Canada al nostro ordinamento regionale, se non sapessimo che la periferia nel Canada è ben più forte che da noi, e tale resterà anche se dovesse essere adottata la proposta di riforma costituzionale elaborata in Italia in sede parlamentare che vuole enumerati i soli poteri del centro, giacché tale proposta non pare intenzionata a trasformare lo Stato italiano in uno Stato federale.

Questa evanescenza delle classificazioni molto dipende anche dal fatto che la vita delle federazioni, come quella delle confederazioni, si affida agli equilibri mutevoli fra il centro e la periferia, agli accordi e compromessi politici reciproci, al raggiungimento di intese, e quindi alla concordia dei consensi, da cui alla fine dipende il concreto atteggiarsi delle relazioni fra i soggetti della confederazione. Ma a loro volta queste intese, questi equilibri mutevoli si esprimono in forme diverse. Vi sono federazioni, come l'Austria e la Germania e – forse – la stessa Svizzera, ove è lo stesso meccanismo di revisione costituzionale a funzionare come mezzo di adeguamento degli equilibri nei rapporti fra centro e periferia. E però la federazione modello, gli Stati Uniti d'America, si avvale di un altro strumento, preferendo alla revisione costituzionale quello più flessibile della giustizia costituzionale, la quale viene così chiamata ad esercitare un ruolo aggiuntivo rispetto a quello originario, di fatto – pertanto – confermando la pertinenza del suggerimento al riguardo formulato da Friedrich. Molto dipende anche, ovviamente, dal fatto che sin dai suoi esordi la giurisprudenza costituzionale ha esercitato una funzione creativa, sconosciuta, ad esempio, sino a tempi recenti alla giustizia costituzionale austriaca. Per cui di fatto, e per la situazione politica austriaca e per l'incidenza della tradizione giuridica centroeuropea, revisione costituzionale e giustizia costituzionale possono essere sembrate rigorosamente alternative, suscettibili di adempiere, in via esclusiva, negli ordinamenti di riferimento al ruolo di ammortizzatori dei conflitti fra centro e periferia a seconda delle esigenze del momento storico: si pensi alla conversione della Corte Suprema in presenza dell'affermarsi del New Deal.

Di norma il senso di marcia di questo adeguamento è andato nella direzione di un rafforzamento dei poteri delle autorità centrali. E sono proprio i precedenti storici al riguardo che rendono così interessanti le recenti, opposte vicende di disgregazione di alcune federazioni e, dunque, di erosione dei poteri centrali.

Al riguardo si leggono con molto profitto alcune belle pagine nella voce "Federalismo" di Bognetti, il quale osserva che negli USA l'equilibrio fra centro e periferia non si è mai risolto risolutamente a favore del primo sino a quando è prevalsa in quel Paese una politica economica di larga astensione dall'intervento nell'economia dei poteri pubblici. La limitatezza anche di fatto dei poteri della federazione era il risvolto di un'adesione piena ai principi dello Stato liberale

classico. Quando da questo si passa a quello che Bognetti definisce lo Stato di democrazia sociale, aumentano le richieste di intervento indirizzate all'autorità centrale e i poteri di questa tendono necessariamente a lievitare. Si potrebbe dire che le complessità della società industriale e postindustriale fanno valere le loro ragioni. Ma il loro riconoscimento può anche favorire un orientamento di senso opposto. Come – secondo Schlesinger – il centralismo autoritario del governo sovietico dell'economia non escludeva in linea astratta il riconoscimento di autonomie finalizzate alla conservazione dei tratti etnici e culturali del mondo multiforme raccolto nel sistema dell'URSS, così la lievitazione dei poteri economici della Comunità europea sembra attrarre gli Stati di nuova indipendenza perché ripropone un modello di associazione in cui alle varie comunità nazionali di più sicura compattezza è evitata la convivenza in federazioni di media grandezza, e attraverso la riconquistata individuale sovranità possono partecipare ad un'unione più ampia, godendo nel contesto di queste degli incentivi economici derivanti dalle grandi dimensioni e di una sfera di autogoverno che consenta loro di difendere la loro più intima individualità. Così l'apertura al mercato che coincide con la disgregazione del totalitarismo (o dell'autoritarismo) comunista trova soddisfazione in uno con le esigenze che spingono nel senso del riconoscimento delle identità nazionali.

È del resto certo che tutta la modellistica in materia è in movimento. Con la confederazione croato-bosniaca abbiamo addirittura una unione in cui al centro non spettano competenze di politica estera, contrariamente a tutti gli esempi del passato (anche se essa sarà comunque costretta ad affrontarne i problemi) ma sull'onda dell'esempio – appunto – della Comunità europea, che almeno sin qui ha lasciato agli Stati membri la conduzione della politica estera concentrandosi sulla trattazione degli affari economici e sociali per la conduzione dei quali anche Croazia e Bosnia-Erzegovina sembrano volere associarsi. E non è da escludere che anche fra Repubblica ceca e Repubblica slovacca si arrivi a qualche unione di stampo federale a coronamento di un rapporto collaborativo che ha per ora il suo fondamento negli accordi di cooperazione che hanno accompagnato la separazione.

Giunto ormai alle sue conclusioni, il nostro discorso meriterebbe qualche puntualizzazione finale, aldilà dell'ammonimento ad un uso cauto e discreto delle classificazioni, e di quelle troppo rigide in particolare. Forse potrebbe essere opportuno chiudere il discorso dicendo qualcosa anche in ordine alla delimitazione delle esperienze federali sul versante opposto a quello delle confederazioni, e cioè verso gli stati regionali. Lo stesso andamento del dibattito politico italiano lo esigerebbe, se è vero che non è ancora molto chiaro se parlando di federalizzazione si pensa ad una riforma dello Stato regionale con accrescimento dei poteri della periferia, o se – invece – non si vuole arrivare ad un vero e proprio salto di qualità, portando l'Italia al livello di ordinamenti dichiaratamente federali.

Il criterio discrezionale più frequentemente adottato in materia è quello della originarietà dei poteri degli Stati federati e della derivatezza delle regioni istituite con devoluzione di funzioni da Stati originariamente unitari. Ma vi è da chiedersi se quelli dei Länder austriaci siano davvero poteri originari quando – come si diceva – Kunz parla di federazione creata per atto volontario di uno Stato unitario. Le regioni, si osserva, non partecipano alla formazione degli organi dello Stato centrale, hanno poteri enumerati (ma si è già detto della condizione anomala del Canada) e restano escluse dalla revisione costituzionale. Certamente un Senato eletto su base regionale non può definirsi rappresentativo delle Regioni e non consentono di essere definiti originari i poteri che alle regioni sono stati trasferiti in numero determinato dallo Stato con appositi atti devolutivi, mentre l'iniziativa referendaria accordata alle Regioni dall'art. 138 cost. all'interno del procedimento di revisione costituzionale non implica certo partecipazione alla fase deliberativa di questo.

E, però, se domani si dovesse arrivare alla istituzione del tanto chiaccherato Senato delle Regioni, queste si troverebbero in condizione di incidere sulla legislazione regionale come avviene ai Länder tedeschi (che talvolta superano i limiti delle contrapposizioni partitiche), ma – a tale scopo – il nuovo ramo del Parlamento dovrebbe assomigliare più a quel Bundesrat che al Senato americano. Potrebbe allora dirsi che l'Italia è diventata una federazione? Certo, secondo l'insegnamento tradizionale, mancherebbero nel caso gli Stati che unendosi dismettono una parte della loro sovranità a vantaggio della federazione per nuova istituita, ma dove erano gli stati che avrebbero concorso a fare del Belgio uno Stato federale che si compone di regioni e comunità, secondo l'art. 1 della Costituzione riformata oggi in vigore?

In definitiva dobbiamo concludere che ha ragione Friedrich. Il federalismo è un processo i cui protagonisti sono in continuo movimento sull'arco dello spettro in cui trovano collocazione. Il fatto è che anche la valutazione di questi movimenti è spesso aleatoria ed incerta, giacché variano i modi in cui vengono combinandosi gli elementi qualificanti cui si dovrebbe avere riguardo ai fini del giudizio che in vista della classificazione si vuole dare. Anzi, talvolta la ricorrenza di questo o quell'elemento non è di per sé conferma dell'appartenenza dell'ordinamento in esame a questo o a quel modello, e quindi quel giudizio spesso riposa non tanto, o non soltanto sull'appartenenza in capo all'anzidetto ordinamento dei requisiti richiesti, ma su un giudizio complessivo in cui una valutazione sintetica di bilanciamento degli elementi in discussione prevale sulla loro analitica e puntuale ricognizione. Il che non significa che i dati relativi alla distribuzione del potere fra centro e periferia, quelli concernenti l'assetto degli organi centrali, e gli elementi afferenti al rapporto fra ordinamento e cambiamento nel contesto dell'alternativa fra revisione costituzionale e arbitrato di giustizia costituzionale non vengano ad assumere un rilievo fondamentale e determinante.