

Capitolo terzo – La forma di Stato: i rapporti tra Stato, Regioni e Autonomie locali

III.1 Le forme di Stato accentrato, regionale, federale e la confederazione di Stati

Con l'espressione "**forma di Stato**", oltre che i rapporti tra l'autorità e le libertà, si indica anche l'organizzazione dei poteri sul territorio, cioè la distribuzione verticale dei poteri tra lo Stato e gli altri enti territoriali. Per evitare confusioni con l'altra accezione di forma di Stato che abbiamo già esaminato, che allude invece ai rapporti tra lo Stato e i cittadini, alcuni autori preferiscono utilizzare l'espressione "**tipi di Stato**" per l'esame dei profili di autonomia che caratterizzano gli enti territoriali diversi dallo Stato. Con riguardo alla distribuzione dei poteri tra lo Stato e gli altri enti territoriali, sia pure a livello di modelli teorici è possibile distinguere gli Stati in accentrati, regionali e federali, secondo una progressione di maggiore autonomia interna agli Stati, mentre la Confederazione di Stati costituisce un'organizzazione a carattere associativo di Stati che restano indipendenti.

Lo **Stato accentrato** si caratterizza per l'accentramento dei poteri nell'ente Stato, i cui organi esercitano pertanto la totalità delle funzioni pubbliche, quella legislativa, quella amministrativa e quella giurisdizionale. Ciò avviene anche quando organi dello Stato vengano decentrati nelle realtà territoriali che compongono lo Stato (ciò che viene denominato decentramento burocratico), come ancor oggi avviene per i Prefetti e per i Sottosegretari (per i beni archeologici, architettonici, storici), che sono organi dello Stato dipendenti, rispettivamente, dal Ministero dell'Interno e dal Ministero dei Beni Culturali, ancorché insediati in ciascuna circoscrizione provinciale o regionale. Lo Stato resta accentrato anche se il suo territorio è diviso in circoscrizioni amministrative di diversa consistenza, come è stato per l'Italia fino alla Costituzione Repubblicana, divisa in Comuni e Province, che però erano configurati come semplici terminali amministrativi dello Stato. A quest'ultimo riguardo occorre considerare che l'esempio più emblematico di Stato accentrato, la Francia, ancor oggi non attribuisce alle regioni poteri legislativi, ma ha avviato un forte processo di decentramento delle funzioni amministrative in favore di regioni, dipartimenti e comuni, che quindi godono di autonomia rispetto allo Stato (infatti per essi vale il principio della *libre administration*, stabilito dall'art. 72 della Costituzione in vigore). Peraltro, il fatto che a nessuna collettività territoriale diversa dallo Stato sia attribuito potere legislativo è considerato ancor oggi elemento che permette di configurare la Francia come Stato accentrato, caratterizzato per di più dal principio di uniformità nella divisione del territorio dello Stato in circoscrizioni (regioni, dipartimenti, comuni) e nella correlativa organizzazione.

Lo **Stato regionale** si caratterizza per l'attribuzione alle Regioni di un'autonomia particolarmente accentuata, dal momento che alle Regioni è attribuito il potere di approvare le leggi in alcune materie. Per comprendere la portata del passaggio dallo Stato accentrato (dove pure esistono forme di autonomia amministrativa in favore di regioni, province e comuni) a quello regionale, occorre tenere presente che mentre l'attività amministrativa consiste nell'attuazione in concreto dei fini stabiliti dal legislatore, la funzione legislativa è propriamente diretta ad individuare i fini. Affermare, dunque, che le Regioni hanno potestà legislativa, sia pure soltanto in determinate materie, significa riconoscere in capo ad esse il potere di stabilire dei fini dell'azione pubblica in luogo dello Stato. Inoltre occorre considerare che negli Stati regionali l'autonomia delle Regioni e il correlativo potere legislativo sono stabiliti con disposizioni costituzionali, mentre negli Stati accentrati l'autonomia degli enti territoriali diversi dallo Stato dipendeva - ma ancor oggi in non poca misura dipende - dal legislatore statale. Esempi di Stati regionali sono l'Italia e la Spagna, mentre la Francia - il cui ordinamento pure prevede le regioni, che con la legge costituzionale n. 276 del 28 marzo 2003 sono state per la prima volta contemplate nel testo costituzionale tra le collettività territoriali dotate di autonomia - come già è stato evidenziato, non può ancora definirsi uno Stato regionale, perché alle regioni non sono attribuite competenze legislative. La diversa forma dello Stato tra Francia e Italia spiega anche la diversa accezione nei due ordinamenti del principio di indivisibilità della Repubblica. Mentre in Francia tale principio è all'origine del carattere accentrato dello Stato e dell'uniformità organizzativa delle collettività locali, in Italia il principio, affermato nell'art. 5 Cost., implica esclusivamente il divieto di

secessioni. Ma anche tra Stati regionali come Italia e Spagna esistono differenze. In entrambi tali ordinamenti, il modello regionalistico ha costituito la soluzione organizzativa per riconoscere una rilevante autonomia a enti territoriali diversi dallo Stato, il quale ultimo era originariamente accentrato. Sennonché tale processo nel nostro ordinamento è derivato da un disegno compiuto delineato nella Costituzione Repubblicana, prima, e nella legge costituzionale n. 3 del 2001, poi. Invece in Spagna, dove la Costituzione del 1978 è stata approvata in un clima di più forte rivendicazione autonomistica da parte di alcune regioni (Paesi Baschi, Galizia e Catalogna, in particolare), la Costituzione, anziché fornire un compiuto disegno regionalista, ha demandato alle Comunità autonome la scelta delle materie sulle quali esercitare la potestà legislativa e quindi l'ampiezza della propria autonomia (c.d. "regionalismo asimmetrico"). Un'altra differenza concerne il carattere duale o cooperativo del regionalismo, ma trattandosi di una distinzione che riguarda anche i modelli federali, se ne tratterà dopo il correlativo esame.

Lo **Stato federale** è uno Stato composto, nel quale l'autonomia degli Stati membri è talmente accentuata da far dubitare circa la titolarità della sovranità. Infatti si sono succedute teorie che individuavano negli Stati membri i titolari della sovranità ed altre che invece ravvisavano nell'esperienza dello Stato federale una ripartizione della sovranità tra Stato federale e Stati membri. Oggi appare sicuramente prevalente la teoria secondo cui è lo Stato federale ad essere titolare della sovranità, mentre gli Stati membri sono considerati autonomi, ma non sovrani, tant'è che non possono staccarsi dalla federazione. All'origine di queste dispute teoriche sta anche il processo attraverso il quale lo Stato federale storicamente è nato, in via di unificazione di Stati originariamente indipendenti. Gli Stati Uniti d'America infatti si sono costituiti dopo che le tredici colonie indipendenti britanniche si riunirono in una Confederazione di Stati per poter meglio fronteggiare la madrepatria Inghilterra, poi trasformata in uno Stato federale. In generale, i primi Stati federali si sono formati per integrazione o associazione di Stati originariamente indipendenti: oltre agli Stati Uniti, la Svizzera nel 1848, la Federazione tedesca del Nord nel 1867 e l'Impero tedesco nel 1871. Tuttavia non mancano esempi di Stati originariamente unitari che sono diventati federali a seguito di un processo di dissociazione di un precedente Stato accentrato: Argentina nel 1853, il Brasile nel 1891, l'Austria nel 1920 e la Germania nel 1949, nonché, in epoca ancor più recente, il Belgio, trasformatosi da Stato accentrato a Stato regionale nel 1970, per poi divenire Stato federale nel 1994 e che oggi è diviso in tre comunità linguistiche (olandese, francese e tedesca) e in tre Regioni territoriali (Vallonia, Fiandre e Bruxelles capitale), le quali danno luogo ad un "federalismo di sovrapposizione" perché comunità linguistiche e Regioni territoriali non sono coincidenti sotto il profilo territoriale. Infine esistono Stati che si sono dati un'organizzazione federale fin dal momento dell'affermazione della propria indipendenza, come è accaduto al Canada nel 1867. La diversità di origine degli Stati federali si accompagna anche a significative differenze relative ai poteri riconosciuti agli Stati membri rispetto allo Stato federale. E' pertanto in via soltanto schematica che è possibile individuare gli elementi distintivi tra Stato federale e Stato regionale. Il primo dei quali è dato dalla più ampia potestà legislativa degli Stati membri rispetto allo Stato federale. E' infatti una conseguenza del processo di costituzione degli Stati federali che gli Stati originariamente indipendenti nel "federarsi" attribuiscono alle nuove autorità federali soltanto alcune, per quanto importanti, loro competenze. Pertanto agli Stati federali sono attribuite competenze enumerate, mentre la generalità-residualità delle competenze spetta agli Stati membri. Diversamente negli Stati regionali, dove la potestà legislativa delle Regioni procede dall'attribuzione ad esse di una più ampia autonomia da parte degli Stati originariamente accentrati, enumerate sono le competenze legislative attribuite alle Regioni da uno Stato che permane titolare della generalità delle competenze legislative. Tuttavia si tratta di una differenza soltanto tendenziale tra Stati federali e Stati regionali, che addirittura trova una qualche falsificazione nella realtà, se si pensa che le comunità autonome della Spagna hanno senz'altro maggiori competenze legislative di quante ne abbiano gli Stati membri dello Stato federale austriaco (con riguardo al quale, come in tutti i casi in cui il carattere federale dello Stato non si accompagna ad una effettiva autonomia legislativa degli Stati membri, si parla di "federalismo di esecuzione", per evidenziare che l'autonomia degli Stati membri riguarda soprattutto l'esercizio delle funzioni amministrative). Una seconda differenza è data dalla partecipazione al procedimento di revisione costituzionale. Laddove, come è avvenuto negli Stati federali, il patto costituzionale è stato stretto tra gli Stati originariamente indipendenti, la revisione di quel patto implica una partecipazione rilevante degli Stati membri. Così avviene negli Stati Uniti, dove gli emendamenti della Costituzione devono essere ratificati dagli organi legislativi di tre quarti degli Stati membri, oppure ad opera

di apposite convenzioni, su base statale, manifestanti il consenso di almeno tre quarti degli Stati membri. Anche in Germania le modifiche costituzionali necessitano del consenso dei 2/3 delle due Camere, una delle quali, il *Bundesrat*, è rappresentativa degli Stati membri della federazione (*Länder*). Invece negli Stati regionali, nei quali la Costituzione non trae origine da un patto tra enti ma semmai tra partiti politici, le regioni hanno un ruolo marginale nel procedimento di revisione costituzionale, come avviene nel nostro ordinamento, nel quale la partecipazione delle Regioni al procedimento di revisione costituzionale è eventuale (solo se la seconda deliberazione di approvazione della legge costituzionale non avviene a maggioranza qualificata) e non è di per sé decisiva delle sorti della revisione costituzionale (concretandosi esclusivamente nella mera possibilità di chiedere il referendum costituzionale). Un terzo elemento che differenzia gli Stati federali rispetto a quelli regionali consiste nella distribuzione dei poteri, che nello Stato regionale riguarderebbe solo quelli amministrativi e legislativi, mentre negli Stati federali concerne anche il potere giudiziario. Peraltro non mancano esempi di Stati federali, specie tra quelli nati da dissociazione di Stati per l'innanzi unitari (come il Belgio), nei quali agli Stati membri non sono riconosciute competenze relativamente al potere giudiziario. Infine, un altro elemento che caratterizza lo Stato federale è costituito da un'organizzazione che contempla una Camera rappresentativa degli Stati membri; in particolare l'approvazione delle leggi concernenti l'intera federazione avviene ad opera di un Parlamento nel quale trovano specifica rappresentanza gli Stati membri, come è per il Senato statunitense e per il *Bundesrat* tedesco. Ciò non toglie, peraltro, che anche negli Stati regionali il bicameralismo ben potrebbe essere organizzato attraverso una differenziazione che passi per l'istituzione di una Camera rappresentativa delle Regioni.

Federalismo e regionalismo possono essere **di tipo duale o cooperativo**. Il federalismo o regionalismo duale si caratterizza per una ripartizione rigida delle competenze tra lo Stato o la Federazione e le Regioni o gli Stati membri, nonché per l'attribuzione ad un organo di tipo giudiziario del compito di giudicare sulle controversie tra lo Stato o la Federazione e le Regioni o gli Stati membri. Il federalismo o regionalismo cooperativo affianca invece alla ripartizione delle competenze apposite clausole elastiche, che consentono di volta in volta di accentrare o decentrare le competenze, sulla base di una composizione delle controversie per via politica, mediante organi e procedure in cui trovano rappresentanza gli interessi dello Stato o della Federazione e delle Regioni o degli Stati membri. Ad esempio, negli Stati Uniti, al Congresso (composto dalla Camera federale e dal Senato dei rappresentanti degli Stati membri) sono attribuiti gli "enumerated powers", ma anche "di fare tutte le leggi necessarie ed adatte per l'esercizio dei poteri di cui sopra e di tutti gli altri poteri di cui la presente Costituzione investe il governo degli Stati Uniti o i suoi ministri ed uffici". In Germania alcune materie sono di potestà esclusiva dello Stato federale; altre erano attribuite alla potestà legislativa dei *Länder*, con l'obbligo però di rispettare i principi posti dalle leggi federali, ma questo tipo di potestà legislativa è venuta meno per effetto di una riforma costituzionale del 2006; infine un ampio numero di materie, arricchitosi ulteriormente per effetto della citata riforma del 2006, spetta alla potestà legislativa concorrente dei *Länder*. Ebbene, relativamente a quest'ultimo tipo di potestà legislativa, l'art. 72 della Legge fondamentale tedesca stabilisce che lo Stato federale può legiferare in luogo dei *Länder* quando ricorrano alcune "clausole elastiche": quando una questione non può essere efficacemente regolata dalla legislazione dei singoli *Länder* (clausola dell'efficacia), o quando la regolazione di una questione mediante la legge di un *Land* potrebbe nuocere agli interessi degli altri *Länder* o della collettività (clausola del danno), o se lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica, ed in particolar modo la tutela dell'uniformità delle condizioni di vita, prescindendo dai confini territoriali d'ogni singolo *Land* (clausola della salvaguardia dell'unità). Tuttavia, a presidio delle attribuzioni dei *Länder*, il *Bundesrat*, che è composto dai rappresentanti dei governi dei *Länder* (in numero proporzionato alla rispettiva popolazione), partecipa all'esercizio delle potestà legislative federali incidenti sugli interessi dei *Länder*, nel senso che le leggi approvate dal *Bundestag*, che è la Camera rappresentativa dello Stato federale, devono trovare assenso da parte del *Bundesrat*. Ed è proprio il necessario consenso della Camera rappresentativa degli interessi dei *Länder* nelle materie incidenti sui correlativi interessi a rendere esplicito il carattere cooperativo del federalismo tedesco, ancor più di quello statunitense.

La **Confederazione di Stati** (di cui in passato hanno costituito esempio la Confederazione statunitense tra il 1777 e il 1787, prima di trasformarsi in Stato federale, come la Confederazione elvetica, tra il 1815 e il 1848, mentre più di recente può essere ricordata la Confederazione degli Stati Indipendenti – CSI – nata

dalla dissoluzione dell'Unione Sovietica) non dà invece luogo ad uno Stato unitario, per quanto composto come è lo Stato federale, bensì esclusivamente ad un'organizzazione comune, normalmente per il perseguimento di fini specifici, soprattutto nei settori economico e militare. Gli Stati membri della Confederazione, diversamente dagli Stati membri di uno Stato federale, permangono dotati di sovranità e indipendenti, salvo che per le limitazioni derivanti dalla partecipazione alla Confederazione. Da ciò discendono alcune evidenti differenze tra la Confederazione di Stati e lo Stato federale. Una prima differenza consiste nella necessità, sussistente solo per la Confederazione, che i correlativi atti per essere efficaci nei singoli Stati membri devono essere da questi recepiti, giacché gli atti della Confederazione si rivolgono agli Stati membri e non direttamente alle persone fisiche e giuridiche di ciascuno Stato membro. In secondo luogo, il patto fondativo della Confederazione per essere modificato necessita del consenso unanime di tutti gli Stati membri, mentre le modifiche costituzionali negli Stati federali, come si è visto, pur avendo bisogno di un ampio consenso anche da parte degli Stati membri, non necessitano però di un loro consenso unanime, ma semmai della maggioranza qualificata. Più in generale, l'apparato organizzativo della Confederazione resta piuttosto semplice e retto dal principio di pariteticità della rappresentanza degli Stati membri, che si concretizza nella formazione di organi composti da un numero di rappresentanti uguale per ogni Stato membro e nell'adozione delle decisioni prevalentemente all'unanimità. Infine, nella Confederazione di Stati, ciascuno Stato può recedere dalla Confederazione, ciò che è inammissibile negli Stati federali.

Alla luce di queste differenze, sia pure molto schematiche, si comprende perché l'**Unione europea** si trovi in uno stadio prefederativo. Da un lato, infatti, abbiamo visto come le fonti dell'Unione europea (almeno i trattati e i regolamenti) si applichino direttamente alle persone fisiche e giuridiche degli Stati membri, senza necessità che questi ultimi recepiscano gli atti dell'Unione europea (fatte salve le direttive, le quali peraltro, se non recepite, esplicano comunque effetti diretti). D'altra parte l'organizzazione dell'Unione europea è complessa e ha finalità di carattere generale. Anzi, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona sono aumentate le decisioni che possono essere assunte a maggioranza, anziché all'unanimità, e alcuni organi, tra cui principalmente la Commissione europea, hanno natura di organi di individui e non di rappresentanti degli Stati membri. Ciò che fa sì che nell'esercizio delle competenze attribuite all'Unione europea sia prevalente l'impiego del metodo dell'integrazione comunitaria, anziché di quello intergovernativo, più proprio delle confederazioni di Stati. Tuttavia si è visto anche che gli Stati membri, il cui consenso unanime resta necessario per le modifiche dei trattati, oltre che ancora per molte rilevanti decisioni, conservano il diritto di recesso dall'Unione europea, ciò che ha condotto la Corte costituzionale tedesca ad affermare con sentenza del 30 giugno 2009 "che, allo stato attuale di sviluppo dell'Unione europea, non è superato il limite che separa l'Unione da uno Stato nel diritto internazionale (...). Se uno Stato membro può recedere in virtù di una decisione assunta sotto la propria responsabilità, il processo di integrazione non è irreversibile", restando pertanto in uno stadio antecedente alla formazione di uno Stato federale.

Bibliografia

S.VENTURA, *Il federalismo*, Il Mulino (collana Farsi un'idea), 2002

T.GROPPI, *Il federalismo*, Laterza, 2004

L.VANONI, *Federalismo regionalismo e sussidiarietà. Forme di limitazione al potere centrale*, Giappichelli, 2009

E.DE MITA, *Le basi costituzionali del "federalismo fiscale"*, Giuffrè, 2009

D.P.GIARDA, *La favola del federalismo fiscale*, Associazione degli studi di banca e borsa, 2009