

Federalismo e Regionalismo

“Forma” o “tipo” di Stato?

- Il concetto di Forma di Stato è utilizzato, oltre che per qualificare l'insieme dei principi e delle regole fondamentali che caratterizzano un ordinamento statale (il rapporto fra l'autorità e la libertà), anche in una differente accezione. Con forma di Stato si indicano altresì **le regole che disciplinano la distribuzione territoriale del potere politico, cioè dire i rapporti che in un determinato ordinamento costituzionale si instaurano fra lo Stato centrale e gli enti autonomi territoriali che operano all'interno di detto ordinamento.**
- Questa seconda definizione si basa su una separazione/divisione dei poteri non di tipo orizzontale (tra organi di vertice dello Stato), ma verticale, fra lo Stato centrale e i poteri dislocati sul territorio e che si trovano in posizione di autonomia rispetto al primo.
- Ecco perché taluni autori preferiscono parlare di “tipi di Stato”: la forma di stato e la divisione orizzontale dei poteri non si può sovrapporre al modello di separazione verticale. L'articolazione territoriale del potere politico, infatti, è trasversale alla nozione di forma di Stato, come dimostra la circostanza che essa si rinviene, appunto, anche in forme di Stato diverse da quella democratico-liberale (URSS, Nigeria).

Stato Unitario

- Il potere viene attribuito al solo Stato centrale;
- Vi **decentramento burocratico**: tipico del sistema francese. Si ha l'attribuzione di determinati poteri a organi statali che li esercitano dentro un circoscrizione territoriale limitata nell'ambito di una catena gerarchica con gli organi centrali.
- In alcuni casi, il conferimento delle funzioni avviene in favore di enti non appartenenti all'organizzazione dello Stato:
 - 1) **decentramento locale**: che si dà a favore di enti territoriali. Spesso questi enti sono definiti **autarchici**: hanno la facoltà di porre in essere atti amministrativi che hanno la stessa efficacia ed esecutorietà di quelli posti in essere dallo stato centrale o dagli organi di decentramento burocratico funzionale dello Stato (Italia 1861-1948; Belgio).
 - 2) **decentramento funzionale** (o per **servizi**): il conferimento di funzioni è in favore di enti diversi dallo stato titolari di autonomia **funzionale**: perseguono interessi di comunità o di categorie specifici. Sono cioè diversi dagli enti territoriali (Comune, Provincia, ecc.) che invece sono definiti **esponenziali**, proprio perché sono chiamati a perseguire, curare, realizzare, a farsi carico non di specifici interessi, ma di tutti gli interessi che fanno capo alla comunità di riferimento (quella che è stanziata sul rispettivo territorio).

Stato composto

- Il potere è distribuito tra lo stato centrale/federale ed enti territoriali che sono titolari di poteri propri (poteri legislativi, amministrativi), direttamente stabiliti in Costituzione.
- Detti enti sono enti **politici**, perché esprimono finalità proprie; ed **esponenziali**, perché chiamati alla cura di tutti gli interessi delle collettività che a questi fanno riferimento.
- L'autonomia politica si manifesta 1) nella rappresentatività delle rispettive popolazioni; 2) nella possibilità di esprimere un indirizzo politico proprio (scelta dei fini da perseguire) anche diverso da quello espresso a livello centrale; 3) nella circostanza che una volta individuati i fini da perseguire, individuano anche gli strumenti (legislativi, amministrativi, ecc.) per conseguirli.

Assetti federalistici oltre lo Stato: le Confederazioni di Stati

- Unioni fra Stati sovrani retta dal diritto internazionale;
- Si fondano su di un trattato internazionale;
- Istituite per finalità ben definite;
- Non danno vita a un nuovo Stato;
- Gli Stati conservano la sovranità e sono in posizione di eguaglianza giuridica;
- Hanno organizzazione comune;
- Criterio per decidere: unanimità;
- Le determinazioni vincolano gli Stati ma non producono effetto diretto nei loro ordinamenti. Vanno tradotti in diritto interno secondo le rispettive procedure costituzionali;
- Non hanno entrate proprie ma dipendono dai finanziamenti che derivano dagli Stati;

Come nascono gli Stati federali

- 1) Mette in evidenza elementi “originari” che hanno influenzato genesi ed evoluzione dell’ordinamento;
- 2) Spiega le dinamiche che caratterizzano determinati ordinamenti federali (criterio storico-comparatistico);
- 3) Fa emergere **analogie** e **differenze**, anche legate a specificità storico-culturali. Da tenere in considerazione in sede di circolazione dei modelli e di loro recezione: spiega anche le ragioni delle crisi di rigetto (es. America Latina).
- 4) Sottolinea le ragioni della vitalità o del venir meno di determinati tratti del federalismo originario a contatto con l’evoluzione storica, sociale, ecc.
- 5) Consente di verificare se i presupposti che hanno portato a un determinato assetto si diano ancora.

In definitiva...

Apporta numerosi elementi
che consentono di esaminare il
federalizing process
e di illuminarne caratteri e aspetti
Altrimenti difficilmente comprensibili

Analisi storica

- Confederazioni: Province Unite dei Paesi Bassi Svizzera (1291-1848); Stati Uniti (1781-1787); Germania (1815-1867).
- Stati Federali del XIX secolo: USA (1787), Messico (1824 e 1857), Svizzera (1848), Argentina (1853), Canada (1867), Germania (1867 e 1871), Australia (1901).
- Stati Federali del XX secolo: Austria (1919), Germania (1919 e 1949), URSS (1922), Jugoslavia (1948), India (1950), Pakistan (1956), Malesia (1963), Nigeria 1960, Belgio (dal 1993), Etiopia (dal 1953 e dal 1994), RSA (1910 e poi dal 1996).
- Stati regionali: Italia (1948), Spagna (1931-1936), Portogallo (1974), Belgio (1970-1993).
- Ancora: Brasile (1988), Russia (1993), Bosnia ed Erzegovina (1995) Iraq (2005).

I modelli

- Aggregativo
- Disgregativo/devolutivo
- “Misto”
- *Devolution*

Modelli aggregativi

- Aggregazione di precedenti Stati indipendenti: Stati Uniti e Svizzera
- Aggregazione di enti territoriali già autonomi nell'ambito dell'impero coloniale britannico: Canada e Australia.
- Aggregazione e semplificazione: Germania.

Stati Uniti

- Autogoverno già in epoca coloniale;
- Congresso continentale dal 1774 (organismo internazionale);
- Risoluzione del Congresso continentale del 15 maggio 1776: **adozione di costituzioni popolari;**
- Creazione di un nuovo organismo politico che sostituisse e prendesse il posto occupato fino al 1776 dalla Madrepatria: **Confederazione come Unione perpetua;**
- *Articles of Confederation* (1777);
- Crisi dell'assetto federativo;
- Convocazione convenzione (1787);
- Entrata in vigore e primi dieci emendamenti (1791).

Svizzera

- 1291: Patto del *Grütli* o **patto eterno** (Uri, Schwyz, Unterwalden).
- Processo aggregativo assai lungo: dal 1291 al 1848.
- 1393: Confederazione degli otto (Uri Schwyz, Unterwalden, Luzern, Züurich, Glarus, Zug, Bern)
- dal 1415: organo comune è la Dieta.
- 1798: creazione della Repubblica UNITARIA elvetica.
- Atto di Mediazione del 1802 e ripristino delle costituzioni cantonali
- 1815-1847: Confederazione di Stati, influenza dei moti liberali del 1830 (Cantoni rigenerati). Introduzione del principio di parità tra cantoni.
- Opposizione tra Cantoni rigenerati e conservatori; *Sonderbund* (1847); adozione di una Costituzione federale (1848, più volte riformata) imposta anche ai Cantoni conservatori.

Canada

- Trattato di Parigi (1763): la Francia perde la *Nouvelle France*;
- Una *conquered colony* trattata da *settled colony*;
- *Quebec Act 1774*
- *Canada Act 1791*: Canda superiore (anglofono) e inferiore (francofono).
- Il rapporto Durham e l'*Union Act 1840*.
- Conferenza di Québec (1864) e Federazione: il *British North America Act 1867*

Australia

- Fase coloniale:

1787 (New South Wales) e 1823 (organizzazione della Colonia: *New South Wales Act*)

1828: ricezione del diritto inglese;

1842: *Australian Constitutions Act 1*

1850: *Australian Constitutions Act 2*

- Fase di autogoverno

- 1855-1890: accesso delle colonie all'autogoverno.

- 1873: Unione doganale

- 1883: accordo federativo

- 1885: Consiglio federale di Australasia.

- 1891 e 1897-1898; *constitutional conventions* dalle quali deriva la Costituzione.

Germania

- Confederazione del Reno (1806)
- Confederazione tedesca (1815): un nuovo soggetto istituito con il *Deutsche Bundesakte*
- Organo comune: *Bundesversammlung (Bundesrat)*: consiglio ristretto e assemblea plenaria.
- *Wiener Schlußakte* (1820): intervento ed esecuzione federale
- *Bündnisvertrag* del 1866
- Costituzione del Reich del 1871
- **E la Germania del 1949?**

Modelli Disaggregativi

- Dissociazione federale di precedenti Stati Unitari: Messico, Brasile, Austria, Belgio.
- Dissociazione regionale di precedenti stati unitari: Spagna, Italia, Portogallo, Belgio
- Dissociazione ma su basi storiche (*ex-colonie*): Sudafrica

Modelli misti

- Argentina (1853): disaggregazione di parte dell'impero spagnolo con ruolo non indifferente delle Province.
- India (1950): gli Stati sono formati sulla base delle Province istituite in epoca coloniale. Ma prevede aggregazione di numerosi soggetti esterni (*princely states*)
- Malesia (1963): disaggregazione di gran parte del territorio ed aggregazione di Sabah e Sarawak e Singapore (quest'ultimo poi espulso nel 1964)

Belgio (1)

- 1831: creazione di uno Stato unitario di tipo centralizzato e a predominanza francofona
- Progressive aperture verso la comunità neerlandese: amministrazione della giustizia (1873); amministrazione pubblica (1878); insegnamento (1885); *loi d'égalité* (1898)
- 1932: rinuncia al bilinguismo e avvio del monolinguisimo su base regionale
- 1962: frontiera linguistica

Belgio (2)

- 1970 prima riforma costituzionale: 1) previsione di 4 Regioni linguistiche; 3 Comunità culturali francese, neerlandese; tedesca); 3 Regioni (vallona, fiamminga e brussellese; 2) istituzione delle Comunità
- 1980 seconda riforma: 1) istituzione della Corte d'arbitrato; 2) istituzione delle Regioni fiamminga e vallona
- 1988 terza riforma: 1) ampliamento competenze Comunità; 2) aumento ruolo Corte d'arbitrato; 3) istituzione della Regione di Bruxelles Capitale
- 1993 quarta riforma: autoqualificazione come Stato federale
- 2001 ampliamento competenze; finanziamento degli enti
- 2005 quinta riforma: creazione dei parlamenti e della Corte costituzionale

Devolution

- Assenza di costituzione scritta
- Creazione di assemblee elettive con trasferimento, su base geografica, di funzioni originariamente esercitate da Ministri
- Approvata con atti del Parlamento britannico (preceduti da *Referendum*)
- Tendenzialmente “reversibile”
- Non necessariamente implica la attribuzione (immediata) di competenze legislative: asimmetria
- Organo giurisdizionale per la risoluzione dei conflitti: *Judicial Committee of the Privy Council* (dal 2009 *Supreme Court for the United Kingdom*)

Il Regno Unito

- Unificazione: Galles (1282); Scozia (1707), Irlanda (1800).
- Irish Free State (Saorstát Eireann): 1922-1937
- Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord
- Nel 1997-1998: restituzione dell'identità politica alle Regioni "storiche"

Scozia

- Forma di *devolution* più forte istituita con lo *Scotland Act 1998*
- *Scottish Parliament* titolare di poteri legislativi nelle *devolved matters*
- Forma di governo parlamentare
- Sistema di ripartizione delle competenze: competenza residuale a Scozia
- Possibilità di

Galles

- *Government of Wales Act, 1998* (adozione di measures):
- *Government of Wales Act, 2006*
- *Referendum 2011* (previsto dal GWA 2006): ora la Welsh Assembly ha potestà legislativa piena nelle materie conferitegli
- Ripartizione delle competenze: *limited devolved matters*

Irlanda del Nord

- *Good Friday Agreement* 1998 che determina i contenuti del *Nothern Ireland Act 1998*
- Modello unico: *power sharing (cross-community-based decision-making process)*
- Potestà legislativa nelle *devolved matters*

Caratteri degli Stati Federali-Regionali

- Rigidità costituzionale
- Autonomia costituzionale
- Ripartizione delle competenze stabilita nella Costituzione federale
- PREVALENZA DEL DIRITTO FEDERALE SU QUELLO STATALE
- Seconda camera (bicameralismo federale)
- Partecipazione al procedimento di revisione costituzionale
- Giustizia costituzionale
- Relazioni finanziarie intergovernative

Autonomia costituzionale

- Uno dei tratti caratterizzanti gli ordinamenti federali è la attribuzione agli enti sub-statali di un'autonomia costituzionale di rango costituzionale. Diritto di darsi una costituzionale, mediante le quali dettare le regole che disciplinano:
 - 1) la propria organizzazione;
 - 2) l'assetto dei rapporti fra gli organi di governo
 - 2) l'esercizio delle proprie competenze
- Si tratta di uno degli elementi che, tradizionalmente, oppongono lo Stato federale allo Stato regionale, dove le Regioni si dotano di statuti.
- Anche se oggi le Regioni italiane godono di un'autonomia statutaria più ampia di quella spettante ai *Länder* austriaci.

Cosa incide sull'autonomia costituzionale?

- Vi incide anche l'origine della Federazione
- Nel caso di Stati federali sorti per aggregazione, gli Stati membri mantengono le previgenti costituzioni: USA, Australia
- Negli ordinamento canadese: il carattere pluridocumentale dello stesso testo costituzionale
- Le fasi costituzionali (Germania): costituzioni pre-federali, costituzioni successive alla LF; costituzioni dei *Länder* della ex DDR.

Ripartizione delle competenze

- Modello anglosassone
 1. elencazione dei poteri del livello federale di governo;
 2. Clausola dei poteri residui in favore degli Stati membri;
 3. Principio del parallelismo delle funzioni legislative e amministrative

Con un'eccezione ...

- Canada
 1. Sistema della doppia lista (sezz. 91 e 91 *Constitution Act 1867*);
 2. Principio del parallelismo;
 3. Poteri residui in favore del livello federale di governo.

Ripartizione delle competenze

- Ordinamenti europei:
 1. Clausola dei poteri residui in favore degli Stati membri;
 2. Competenze legislative di tipo concorrente;
 3. Federalismo di esecuzione: alla prevalenza della Federazione in ambito legislativo corrisponde il ruolo preponderante degli Stati membri nell'amministrazione.

Vi incide il procedimento di formazione delle Costituzioni?

- **Modelli aggregativi:**

- 1) la preesistenza delle *constituent units* implica la previgenza delle costituzioni locali rispetto alla costituzione federale.
- 2) Spesso sono stati modelli anche per la redazione della costituzione federale (USA)
- 3) Sono costituzioni totali: forma di governo e diritti fondamentali (salvo in Canada e in Australia)

Modello USA

- Sono anteriori alla Costituzione del 1787;
- Hanno anticipato la stessa costituzione federale (abolizione della schiavitù, voto alle donne);
- Contengono un catalogo dei diritti e disciplinano la forma di governo.
- **Clausola di omogeneità:** Art. IV, sez. 4, Cost. USA: *republican form of government*. **Ma il vero soggetto garantito è il popolo.**
- *Luther v. Borden 1849*: non è una clausola giustiziabile, è *political question*.
- **Utilizzata tuttavia per ammissione dei nuovi Stati e per la riammissione degli Stati del Sud.**

Modello svizzero

- Art. 3 Cost.: “I Cantoni sono sovrani per quanto la loro sovranità non sia limitata dalla Costituzione federale ed esercitano tutti i diritti non delegati alla Confederazione”
- Ai Cantoni spetta la potestà pubblica originaria
- **Clausola di omogeneità:** rispetto del principio democratico e dei diritti politici.
- Il rispetto della clausola è accertato mediante la **garanzia federale (rispetto del diritto federale)**

Modello australiano

- Approvate già nel periodo 1850-1890;
- Le *covering clauses* 5, 6, 7, 8 garantiscono la continuità tra le precedenti colonie e gli attuali Stati membri;
- Art. 106: mantiene in vigore le costituzioni degli stati
- Art. 107: continuità del potere legislativo

Modello canadese

- Il *Constitution Act 1867* e il *Constitution Act 1982* non disciplinano l'approvazione delle costituzioni provinciali
- Ma contengono norme che disciplinano la forma di governo e la possibilità di modificare le costituzioni provinciali.
- Sono costituzioni pluridocumentali con tassi variabili di rigidità
- sono integrate da consuetudini costituzionali: *Fielding v Thomas 1896*

In Canada: quattro procedimenti per modificare la Costituzione provinciale

- Sez. 41 *Constitution Act 1982* (ruolo dei governatori, regime delle lingue ufficiali, ecc.);
- Sez. 43 *Constitution Act 1982* (disposizioni costituzionali non parte della costituzione provinciale ma riguardano una o più province);
- Sez. 45 *Constitution Act 1982* (disposizioni costituzionali parte della costituzione provinciale);
- Leggi ordinarie (per ambiti non riservati a fonti di rango costituzionale)
- Limiti: **principio federale, pre-condizioni federazione, limiti espressamente previsti** (Opseu v. Ontario 1987)

Germania (dal 1946)

- Tre ondate costituzionali: 1946-1947; primi anni Cinquanta; 1990.
- Disciplinano la forma di governo e anche la forma di stato.
- Nelle costituzioni successive alla LF: viene meno l'interesse a coprire ambiti che sono ormai attratti dalla LF medesima (cataloghi di diritti)
- Omogeneità: art. 28 GG, 31 GG; **Grundsätze e Durchgriffsnormen**; Principio di continuità (art. 142 GG).
- Art. 100 GG: in caso di divergenza tra TC del Land e TCF, decide il TCF.
- In ogni caso, la nullità delle costituzioni regionali per violazione della LF può essere accertata da qualunque giudice.

Austria

- Limitata autonomia costituzionale: gli artt. 95 e 101 Cost. federale individuano gli organi fondamentali (*Landtag* e *Landeshauptmann*) e una formula elettorale proporzionale
- Scelta limitata alla forma di governo: che è per lo più parlamentare.
- Limiti: stato democratico, federale e di diritto.
- Art. 99 Cost.: può essere modificata con legge costituzionale federale.

Altri modelli

- **Modelli disaggregativi latinoamericani**
 1. Tendenze centralistiche e limitata autonomia
 2. Tendenziale uniformità nei confronti della costituzione federale
 3. Potere ordinamentale sugli enti locali: spetta agli stati membri ma l'autonomia locale è direttamente garantita a livello della costituzione federale
 4. Clausole di omogeneità molto stringenti

Belgio e Spagna

- *Autonomie constitutive* (Belgio): sistema elettorale, numero dei componenti delle assemblee parlamentari regionali e comunitarie, indennità, incompatibilità, composizione del governo.
- Principio dispositivo (Spagna): creazione dal “basso” della Comunità Autonoma e del Relativo Statuto (poi approvato con legge organica dalle *Cortes Generales*).