



LA TEORIA DELLA FEDERAZIONE DI OLIVIER BEAUD E LA SUA APPLICAZIONE AL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA.

di Ludovica Durst

Più di mezzo secolo è abbondantemente trascorso da quando l'idea di dar luogo a una cooperazione unitaria in Europa assumeva connotati concreti - nella forma del Trattato Ceca del 1951 e dei Trattati di Roma firmati nel 1957 - per procedere poi, a fasi alterne tra difficoltà e blocchi e inaspettate riprese, nella direzione di una sempre maggiore istituzionalizzazione, tale da renderla, oggi, una realtà con una capacità di condizionamento effettiva nei confronti degli Stati che la compongono e un interlocutore stabile del consesso internazionale. La definizione dell'attuale carattere dell'integrazione europea, seppur ancora in via transitoria, potrebbe dirsi orientata alla sua assimilazione alla categoria del federalismo, purché quest'ultimo inteso con un'accezione assai ampia: rimane infatti tuttora non pacificamente risolta la questione della natura dell'Unione europea, nel rapporto fra Stati membri e sovranità dell'Unione. Sia concesso ricordare brevemente come nei dibattiti riferiti al processo europeo si siano contrapposti, sin dalle origini, termini quali federalismo, funzionalismo, neofunzionalismo (tutti in qualche modo inquadranti un'organizzazione inter-governativa, ricompresa tra le organizzazioni internazionali, come la confederazione) e realismo (riferito a un'organizzazione egemonizzata dalla prevalenza del ruolo degli Stati nazionali)¹ e come si sia giunti progressivamente a ricercare ulteriori definizioni per la natura dell'integrazione perseguita, considerata intermedia e composita tra caratteri statuali, caratteri internazionali o sovranazionali². Ancor più, le recenti vicende riguardanti la modifica dei trattati nel 2005 e nel 2007 hanno concretamente riproposto la questione³, dando prova della continuità problematica - in relazione alla dimensione della sovranità - della natura federale ovvero confederale dell'Ue. Contrapposizione questa che, in altri termini, può esprimersi nell'interrogativo se l'Unione europea abbia natura di associazione di lungo termine fra Stati sovrani secondo il diritto internazionale ("Staatenverbund" secondo l'espressione della Corte federale tedesca), o se dia vita a un tipo di ente molto più prossimo a quello

¹ Si vedano in proposito per una visione sintetica R. BIN-P. CARETTI, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2005, P. COSTANZO-L. MEZZETTI-A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione Europea*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2010 (p.83 e ss.), e F. FAURI, *L'Italia e l'integrazione economica europea*, Bologna, Il Mulino, 2001.

² «La natura giuridica - la "forma" - dell'Unione europea, in particolare, è estremamente controversa (...) : la tesi dell'organizzazione internazionale o sopranazionale, la tesi confederale, la tesi dell'associazione di scopo con fini di integrazione funzionale, la tesi federale, la tesi dell'entità *sui generis*, che si sono misurate con l'individuazione di tale natura, contengono - in misura differenziata - un nucleo di verità ma non colgono pienamente nel segno.» P. COSTANZO-L. MEZZETTI-A. RUGGERI, *Se cinquant'anni (di Europa unita) vi sembrano pochi. Dal club economico statale alla costituzionalizzazione dell'Unione*, in *federalismi.it* n.6/2007.

³ In particolare per il progetto del 2005, poi com'è noto fallito in seguito ai referendum francese e olandese, non sono state mere questioni formali quella sul *nomen juris* del nuovo patto da sottoscrivere, tra Costituzione e Trattato (optandosi poi per "Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa") o quella sulla inclusione nelle previsioni normative di simboli quali l'inno e la bandiera - non recepite nel successivo Trattato di Lisbona.

definito, abbastanza concordemente, come “stato federale”: è la dicotomia classica tra *Bundestaat* e *Staatenbund*⁴.

Con l'intento di inserirsi in tale dibattito, soprattutto in seguito alle modifiche avviate con l'approvazione del Trattato di Maastricht nel 1992 - che ha anche nominalmente proceduto alla trasformazione delle Comunità europee in Unione europea - il giurista francese Olivier Beaud⁵ propone la sua riflessione attraverso un'opera, *La Teoria della Federazione*⁶ (dalla gestazione più che decennale), in cui ripercorre tutta la dottrina del federalismo moderno al fine di pervenire a una più chiara definizione giuridica del fenomeno, altresì in grado di fornire un parametro utilizzabile per stabilire la misura del carattere federale dell'Ue in risposta all'interrogativo: “quanto si è finora determinato un approfondimento dell'Europa istituzionale in senso politico? Quanto può dirsi, in senso giuridico, federale l'Unione Europea?”⁷

Da queste dichiarate premesse discende dunque che, preliminare a qualsiasi risposta, si ponga la necessità della definizione, da un *punto di vista giuridico*, di Federazione.

Fondamentale presupposto metodologico dell'analisi svolta dal giurista francese⁸ è la necessità, per un discorso sul federalismo che si adatti anche ai contenuti più attuali, di rivolgere lo sguardo alle esperienze giuridiche e costituzionali del federalismo del XIX secolo, in quanto *federalismo emergente*. Poiché il punto di vista dell'autore è rivolto a rendere *operativo* un concetto giuridico, (infatti ogni descrizione è sempre un'interpretazione), dall'obiettivo di comprendere l'Unione europea deriva una

⁴ E' noto come la dottrina sia giunta a prospettare nuove categorie adatte a ricomprendere una formazione come quella europea, attraverso il concetto di “ente sovranazionale” (in alternativa alla mera organizzazione internazionale) o come “tipologia di federazione singolare, intermedia tra lo Stato federale e la Confederazione di Stati, anche se questa resta ancora oggi ampiamente innominata”, o “federalismo intergovernativo” o una “federazione di Stati nazione”, secondo la definizione di Jacques Delors. Si veda rispetto alle citate denominazioni M. R. SAULLE, *Lezioni di diritto internazionale*, Napoli, 2001; J.L. QUERMONNE, *L'integrazione differenziata apre la strada a un'Europa più federale o più confederale?* in Altiero Spinelli – *federalista europeo*, Commissione Affari costituzionali, Parlamento europeo, Bruxelles, 2009; R. DICKMANN, *Integrazione europea e democrazia parlamentare secondo il Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *federalismi.it*, n.14/2009; Raveraira, *Sovrananzionalità vs. sovranità (e viceversa)*, in *federalismi.it*, n.11/2011.

⁵ La tradizione dottrinale di più diretto riferimento per Olivier Beaud si può ritenere quella della scuola imperiale di Strasburgo, di Carrè de Malberg prima e René Capitant poi. Per un inquadramento sintetico delle scuole giuridiche tradizionali, si veda ad esempio P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale. Istituzioni di diritto pubblico*, Napoli, 1986.

⁶ O. BEAUD, *Théorie de la Fédération*, Paris, Presses Universitaires de France, 2007, pp. 456, non ancora tradotto in italiano. E' da notare inoltre come la *Théorie de la Fédération* faccia seguito a un'altra opera, *La puissance de l'État*, del 1994 (tr. It. *La potenza dello Stato*, Napoli-Roma, 2002) incentrata sul tema della sovranità e in particolare sul rapporto di essa con lo Stato.

⁷ Stesso quesito di Beaud si rinviene come segue in Quermonne: “Queste considerazioni sulla differenziazione, introdotte nel e dal progetto Spinelli, sollevano necessariamente una domanda: aprono la strada a un'Europa confederale oppure a un'Europa federale? (...) Infatti, l'esperienza aveva mostrato a Spinelli, durante la sua partecipazione alla Commissione, l'ampiezza degli ostacoli che impedivano la nascita degli Stati Uniti d'Europa sulla base del modello definito dalla convenzione di Filadelfia. Inoltre, egli aveva capito la necessità di dar prova, in seno al Parlamento europeo, di un realismo senza il quale non sarebbe stato possibile compiere progressi. Per questa ragione erano state introdotte nel progetto di trattato alcune disposizioni che non sarebbero state “incise nel marmo”, ma che avrebbero consentito agli Stati membri che volessero di andare avanti, di continuare il cammino senza essere frenati dal veto degli altri Stati. Infatti, il ricorso alla differenziazione rientra in tale strategia.

Ne deriva un cammino che si ispira sia alla confederazione di Stati, in particolare attraverso il ricorso al metodo di cooperazione, sia allo Stato federale, attraverso l'azione diretta. Tanto che, in retrospettiva, è possibile distinguere il profilarsi di una terza via, ancora difficile da qualificare giuridicamente. Si è cercato di definirla, maldestramente, “federalismo intergovernativo”, ma oggi trova la sua espressione nella formula inventata da Jacques Delors, vale a dire “federazione di Stati nazione” o ancora meglio federazione di Stati e di cittadini. Il suo fondamento teorico emerge dalle opere più recenti di eminenti giuristi, tra cui Olivier Beaud. Questa ricerca di un unico modello europeo viene forse frenata oggi dal rifiuto di alcuni governi degli Stati membri di mantenere, nel progetto di trattato semplificato, i simboli che apparivano nel testo del trattato costituzionale. Tuttavia, conta soltanto la realtà e spetta alla dottrina interpretarla”. J.-L. QUERMONNE, *L'integrazione differenziata apre la strada a un'Europa più federale o più confederale?*, cit.

⁸ Tanto più interessante tenendo conto che il diritto pubblico francese è per tradizione alquanto estraneo alle tematiche del federalismo.

prospettiva europea della costruzione stessa della definizione⁹, con cui Olivier Beaud giustifica la scelta di tralasciare il federalismo per dissociazione o le sue forme moderne, in quanto consolidate e centralizzate – in una parola: statalizzate -, a vantaggio di una più appropriata comparazione con le Federazioni emergenti del XIX secolo¹⁰.

La ridefinizione giuridica del concetto di Federazione si svolge così in un continuo dialogo antitetico rispetto alle tesi delle dottrine giuspolitiche classiche maggioritarie, a partire innanzitutto dalla confutazione del presupposto implicito, su cui si fonda l'analisi tradizionale del federalismo, che si tratti di un fenomeno comprensibile solo con riferimento allo Stato e al suo distintivo carattere della sovranità, e da cui generalmente consegue la riduzione dell'intero fenomeno del federalismo alla questione dello Stato federale.

Da questo rifiuto di qualunque ragionamento stato-centrico trae fondamento l'obiettivo di creare una teoria della Federazione come teoria separata dalla Teoria dello Stato, e dunque come teoria autonoma, che costituisce probabilmente la più significativa novità proposta dal giurista francese; e forse, ben più che un semplice guizzo d'originalità, essa risulta piuttosto figlia del suo tempo, un tempo in cui in modo diffuso si constata da più voci la crisi dello Stato nazione¹¹.

Stato, sovranità, Federazione

Un nuovo concetto di Federazione, che possa essere neutro rispetto alle precedenti concettualizzazioni fondate sul paradigma dello Stato, necessita dunque secondo Beaud il superamento, in via prioritaria, della contrapposizione tra Stato federale e Confederazione, come pure che sia “espunto” il concetto di sovranità dall'ambito federale.

Sulla base della definizione del federalismo quale esistenza, sullo stesso territorio e sulla stessa popolazione, di due livelli di potere, federale e federato, Beaud nota che il rapporto tra *sovranità* e federalismo non pone problemi dal punto di vista del diritto internazionale, per il quale rileva soltanto l'unità avente personalità giuridica all'esterno. I due concetti si mostrano al contrario antagonisti nel momento in cui si considera l'aspetto interno: proprio perché la sovranità, come definita da Bodin, è unica e indivisibile. E' questa la famosa antinomia tra sovranità e federalismo rappresentata dal “dilemma di Calhoun”: come mantenere infatti la qualità di Stato contemporaneamente in capo a un tutto e alle parti? La sovranità deve necessariamente appartenere o allo Stato centrale, o agli Stati membri. Muovendo dallo studio del diritto positivo dei primi anni di formazione di un sistema federativo (dal confronto ad esempio tra Bodin e Simler sulle forme politiche “irregolari” del loro tempo, il Sacro Romano Impero germanico e la Confederazione elvetica) Beaud mostra come la

⁹ Di specificazioni a parte necessiterebbe anche, rispetto all'impostazione teorica qui assunta, il costituzionalismo nord-americano di common law, in cui il federalismo è descritto attraverso “levels of government”.

¹⁰ Dunque da un lato si ha l'analisi del sostrato empirico degli Stati federali attraverso il metodo storico e comparato, dall'altro l'obiettivo è una teoria della Federazione, non del federalismo, proprio in quanto, ad esempio, esclusiva del federalismo per disgregazione.

¹¹ Quanto alla nozione di Stato, già ad esempio Lanchester chiede «se abbia ancora validità, e in che misura, proprio il riferimento pedissequo al paradigma tipico della dottrina giuridica ottocentesca denominato “Stato”». Risposta fornita dallo stesso Autore non è l'esclusione del concetto, ma la sua corretta definizione e delimitazione concettuale. In tal senso, nota, si deve a C. Schmitt un significativo contributo alla storicizzazione e delimitazione del concetto di Stato, in quanto concreto ed epocalmente definito, elaborato giuridicamente assieme a quello di “sovranità”.

Quanto alla crisi del paradigma dello Stato, fondamento della giuspubblicistica tradizionale, può essere spiegata con l'indebolimento obiettivo del ruolo dello Stato accentratore nazionale, dovuto a nuovi fenomeni di concentrazione e devoluzione di potere: ovvero, la fine dello *ius publicum europaeum* si inquadra all'interno di processi di integrazione sovranazionale e istanze subnazionali.

L'evoluzione storica delle forme di Stato porta inoltre ad abbandonare la quadripartizione adottata per tutto il secondo dopo-guerra (Stato di democrazia pluralista, marxista, autoritario, in via di sviluppo) basata sul criterio della titolarità del potere sovrano, delle sue modalità d'uso e della sua finalizzazione (ideologia), a vantaggio della contrapposizione tra ordinamenti pluralistici e pluripartitici a potere ripartito, e ordinamenti monopartitici e monolitici a potere concentrato, basati sui parametri delle libere elezioni e della “variabile partito”, nonché sulla variabile omogeneità-disomogeneità sociale. Su quanto detto si veda diffusamente F. LANCHESTER, *Stato (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XLIII, Milano, 1990.

sovranità costituisca un concetto inadeguato per descrivere il fenomeno federale, proprio perché conformata in modo troppo netto per racchiudere la ben più complessa realtà federale (negli esempi storici e costituzionali citati costituirebbero prova dei limiti alla sovranità l'utilizzo della regola di maggioranza in luogo di quella dell'unanimità, o il diritto di veto dei cantoni in relazione ai trattati internazionali).

Rispetto alle antinomie derivanti dal concetto di sovranità, la dottrina si è divisa in diverse soluzioni¹². Beaud, riprendendo quanto anticipato da Althusius prima e Friederich poi, opta a sua volta per una separazione, un *découplage*, tra sovranità e federazione, per un federalismo senza sovranità, ascrivendo i due concetti ad ambiti di appartenenza diversi e distinti: la teoria della federazione si verrebbe a costituire allora sull'idea, opposta a quella della sovranità, di assenza di centro, per cui i sistemi federali sarebbero ordini politici decentralizzati, o meglio non centrati.

In merito invece alla riduzione del federalismo alla *summa divisio* tra Stato federale e Confederazione (la questione fondamentale dal punto di vista della dottrina classica è infatti il problema di determinare se gli Stati membri restino o no giuridicamente padroni del loro destino quando entrano a far parte di una certa entità federale: “chi è sovrano?”), Beaud conclude che tale descrizione corrisponde piuttosto alla plausibile spiegazione della storia delle esperienze federali (degli Stati Uniti, della Svizzera, della Germania) e della loro evoluzione da Confederazioni a Stati federali, da una forma federativa debole a forte (rinforzata): la Confederazione sarebbe dunque per lo più una forma politica transitoria¹³.

Inoltre dall'analisi dei tradizionali criteri distintivi della Confederazione e dello Stato federale (atto fondativo, rapporti giuridici tra federazione e membri, volontà espressa a maggioranza o unanimità, rapporto mediato o immediato con i cittadini) risulta che tanto più questi vengono approfonditi giuridicamente, tanto più si mostrano ambigui¹⁴; stesso discorso vale per la forza obbligatoria di leggi e atti della Confederazione o per casi peculiari del fenomeno federale quali il diritto di secessione

¹² Si possono in merito ricordare quali elementi distintivi tra le diverse dottrine: l'alternativa radicale tra sovranità in capo agli Stati membri, che esclude uno Stato superiore sovrano, e Stato federale sovrano, ma fortemente decentrato (con Stati membri quali corpi amministrativi); Stato non sovrano, composto di Stati membri non sovrani (ma mancano criteri alternativi alla sovranità per definire lo Stato); conciliazione dei concetti, con l'idea di sovranità doppia, condivisa, dimezzata, frazionata...; idea della distinzione tra sostanza ed esercizio della sovranità, ecc. Nota in proposito Lucatello come sia “...l'esistenza dello Stato federale che ha fatto porre alla dottrina il problema se la sovranità sia o meno il momento distintivo dello Stato dagli altri enti territoriali”. Per una disamina in particolare delle problematiche suscitate dal carattere statale e dalla sovranità nella definizione dello Stato federale, si veda Lucatello, *Lo Stato federale*, Padova, 1939, p.111 ss.

¹³ Sulle implicazioni giuridiche che distinguono lo Stato federale dalla Confederazione non presenta tuttavia un comune accordo la dottrina (scuola tedesca del diritto sotto Bismarck -Laband- o quella francese di Carré de Malberg e Le Fur). Secondo la *summa divisio* lo Stato federale è innanzitutto uno Stato, persona giuridica autonoma, mentre la Confederazione, in quanto “società di Stati” (che costituisce un rapporto giuridico tra Stati) non è un soggetto di diritto; allo stesso modo, la volontà espressa dallo Stato è diversa e indipendente da quella dei membri, anche se questi partecipano alla formazione della volontà generale, mentre la volontà della Federazione (unione di Stati) è sempre uguale alla somma delle volontà degli Stati membri, anche allorché si sottometta la minoranza di queste volontà alla maggioranza.

¹⁴ Vale la pena ricordare i criteri tradizionalmente utilizzati per distinguere le due forme, unitamente alla critica fattane da Beaud: *i*) atto fondativo: trattato e costituzione. L'opposizione classica tra costituzione e trattato fa sì che per la maggior parte dei giuristi contemporanei espressioni quali “trattato costitutivo”, “trattato costituzionale”, “trattato su una costituzione” costituiscano degli ossimori – che hanno vissuto un momento di alto rispetto con il dibattito sul progetto di Costituzione europea del 2004. Tuttavia, la chiarezza della loro contrapposizione teorica si perde analizzando il processo di formazione di una Federazione, per la quale per Beaud si può parlare di “patto costituzionale federativo”. *ii*) rapporti giuridici tra federazione e stati membri. Nella Confederazione i rapporti con gli stati membri rilevano nel campo del diritto pubblico internazionale; nello Stato federale i rapporti con gli stati membri rilevano solo nel diritto interno (costituzionale), mentre sul piano del diritto internazionale lo Stato federale assorbe gli stati membri. *iii*) maggioranza e unanimità. Buona parte dei patti federativi smentiscono la convinzione che sia proprio dello Stato federale esprimere le decisioni attraverso il criterio di maggioranza, e che sia proprio della Confederazione esprimere la propria volontà solo attraverso una scelta all'unanimità. Osserva Beaud che tali principi valgono piuttosto per la revisione degli atti fondativi (che siano chiamati costituzione o trattato), in cui il principio maggioritario utilizzato nello Stato federale significa che gli Stati membri perdono in parte il controllo sul loro destino politico. *iv*) rapporto mediato o immediato con i cittadini. Altro criterio distintivo tradizionale attribuisce allo Stato federale la capacità di incidere direttamente sui cittadini, mentre la Confederazione passa per il tramite degli Stati membri. Sebbene tale distinzione sia considerata indiscutibile, più studiosi della Confederazione hanno osservato la facoltà anche in capo a quest'ultima di avere rapporti diretti con i cittadini.

(generalmente riconosciuto come legale nella Confederazione, dove costituisce una rottura del trattato, e illegale nello Stato federale, dove configura una rivolta contro il potere) i quali trovano anch'essi, nella prassi storica, una smentita della loro appartenenza tipica all'una o all'altra forma politica¹⁵. Dunque Beaud dimostra attraverso un'accurata analisi che gli esempi concreti (storici) non corrispondono a quanto stabilito dalla dottrina, e che la distinzione teorica tra Confederazione e Stato federale costituisce piuttosto un ostacolo alla comprensione del fenomeno federale poiché la Confederazione è individuata in modo negativo oppure quale forma embrionale di entità politica, mentre lo Stato federale sacrifica continuamente la dimensione federativa allo Stato, fino ad apparire una forma particolare di Stato decentrato (com'è ad esempio per Kelsen la "gamma di federalismi").

Per quanto sinteticamente riportate, sorgono inevitabilmente in merito a queste argomentazioni alcuni interrogativi: possiamo ad esempio ritenere convincente il modo in cui Beaud supera la distinzione tra Stato federale e Confederazione, dal momento che sembra fondamentalmente ricondurre lo Stato federale allo Stato – e la Confederazione alla Federazione, o al federalismo? In assenza inoltre di una teoria sul federalismo, quanto è possibile limitarsi a descrivere la Federazione, escludendo dalla trattazione tanto lo Stato federale, quanto il federalismo da disgregazione? Ciò che pare tuttavia un sicuro merito della riflessione del giurista francese è mostrare l'ambivalenza della contrapposizione tra i due concetti, per orientarsi non al tentativo di trovare un più adeguato (e ulteriore) criterio distintivo (sono proprio le continue differenziazioni e individuazione di peculiarità a impedire di dar conto dell'unità del federalismo), ma al *superamento della dicotomia* stessa, in cerca di una logica federale unificante, per cui la Federazione non è il terzo rispetto a Stato federale e Confederazione, ma l'unico concetto in gioco. È vero in particolare che la distinzione in generale tra federalismo intra-statale e inter-statale ha senso, come nota Beaud, se lo Stato è l'elemento principale dell'organizzazione politica, mentre assumendo un altro paradigma, quale il potere, in grado di travalicare le frontiere della statualità senza snaturarsi, il federalismo intra-statale diviene un momento, tra altri, del federalismo. Tuttavia, pare di assistere in questo modo a una parziale sovrapposizione di concetti, giacché o lo Stato rimane un momento, che può connotarsi anche come Stato federale, distinto dalla confederazione o unione che sia, oppure il superamento della distinzione Stato federale-Confederazione e dell'orbita dello Stato e del concetto di sovranità attraverso la Federazione (quale forma apparentemente nuova e distinta, ma comprensiva anche delle precedenti due), pur distinguendosi dallo Stato federale, non riesce a dar conto in modo nitido delle caratteristiche che le spettano.

La forma politica federale

Tuttavia, una volta assunta come risolta la contrapposizione di cui si è detto finora, è possibile procedere alla costruzione di un concetto generale, comune a tutte le forme federative. Piuttosto che costituire una forma di Stato, in cui il legame concettuale con il paradigma statale rimarrebbe evidente, la Federazione è descritta da Beaud come una "forma politica", che interagisce e riguarda non solo le "persone morali" che ne costituiscono i membri, ma anche i cittadini e gli individui. Questa configurazione autonomistica della Federazione dovrebbe consentire un confronto non solo con la forma politica dello Stato, ma anche con quella dell'Impero: queste ultime si caratterizzano allora l'una per il rapporto gerarchico di comando-obbedienza (sovranità), l'altra per la mancanza della libera volontà dei suoi componenti nel darle luogo. La ricerca di una definizione di federalismo e di Federazione deve tener conto innanzitutto di una profonda ambivalenza, per cui lo stesso termine designa sia l'atto (di federarsi, confederarsi, associarsi) che l'entità che ne risulta (Federazione): Beaud distingue così il momento federativo (unione degli Stati, prodotto da un atto di volontà) dal risultato (federazione come istituzione). Entrambi si caratterizzano quali momenti politico-giuridici, in cui il politico e il giuridico (idea politica e tecnica giuridica) risultano mischiati e non rigidamente separati, e grazie proprio all'accento posto sul momento della *genesì federale*, solitamente escluso dal diritto (che al

¹⁵ Ad esempio nel caso della secessione dei sette cantoni dell'alleanza separata, Sonderbund, dalla Confederazione svizzera nel 1847.

contrario si concentra solo sulle istituzioni e sui meccanismi di funzionamento)¹⁶, è possibile per Beaud ricomprendere tanto la Confederazione quanto lo Stato federale.

Da questo processo di aggregazione di unità politiche, senza che tuttavia esso traccini nella “fusione” in una nuova unità, emerge il carattere della Federazione come unione libera e volontaria: esso implica anche la libertà di modificare il patto federativo alla base e consente di individuare la forma politica della Federazione, distinta ma alla pari - come si è detto - con lo Stato (comunità politica per eccellenza, e non comunità di comunità o unione di Stati) e con l’Impero (unione coercitiva di Stati)¹⁷.

Emergono in questo modo una pluralità di aspetti cui prestare attenzione: l’atto di libera volontà di associarsi, l’ente che si viene a formare, e il rapporto con gli Stati membri come aspetti della Federazione in quanto processo.

La *forma politica federale*, legata in stretto rapporto con l’idea di federalismo, si viene allora a caratterizzare per Beaud innanzitutto attraverso il *principio di pluralità federativa (e pluribus unum)*, come ripreso anche nel trattato costituzionale europeo (diversità nell’unità), ossia dalla tensione tra la forza centripeta che tende al rafforzamento dell’unità e quella centrifuga prodotta dagli Stati nel mantenere la propria identità: proprio l’equilibrio del principio di pluralità determina la costruzione federale.

In secondo luogo, essa è caratterizzata dalla base consensuale della volontà di federarsi – il patto federativo – che le conferisce un carattere più direttamente contrattuale rispetto allo Stato: tale fondamento convenzionale, che in senso giuridico significa accordo di volontà che produce effetti giuridici, è al tempo stesso libero e per ciò stesso paritetico, per cui qualunque federalismo imposto risulterebbe inautentico (così come qualunque contratto concluso non liberamente, ma per costrizione, manifesta un vizio di consenso). Il proprio della federazione è appunto questo essere un’unione libera e volontaria basata su una logica egualitaria (*principio di parità tra gli Stati*), che presuppone la libertà di autodeterminarsi dello Stato o dell’ente equivalente che intendono darvi luogo¹⁸.

Il processo di formazione federativa ha inoltre un duplice oggetto: da un lato crea un nuovo ente giuridico, l’ente federale (la Federazione), dall’altro trasforma le parti costituenti, o contraenti, in unità federate (stati membri della Federazione). E’ un doppio momento, al tempo stesso di nascita – della Federazione – e di trasformazione – dei membri potenziali. Gli Stati membri e la Federazione sono al tempo stesso autonomi e interdipendenti: la non sottomissione delle collettività componenti è il dato specifico della Federazione, che fronteggia continuamente il rischio di trasformare tale relazione di co-appartenenza in una relazione d’inglobamento, gerarchica.

In questa che sembrerebbe una bipartizione, tra una Federazione, appunto, e gli Stati membri, Beaud individua però la duplicità della Federazione, al tempo stesso insieme globale e uno degli elementi di questo insieme, al pari degli Stati membri. Dunque ulteriore presupposto logico, o epistemologico, della Federazione è l’essere un “tutto” che rispetto alle parti costituirebbe l’insieme che ha come supporto istituzionale la federazione (altrimenti detto sistema politico di governo o potere centrale). Beaud giunge così a riprendere una costruzione tripartita della Federazione (che assume il ruolo di parte e di tutto), in cui il “tutto” federale deve essere in qualche modo distinto dagli organi federali: distinzione concettuale che viene resa dal giurista francese distinguendo la federazione - *stricto sensu* - con la “F” minuscola, espressione del potere pubblico federale, quale insieme degli organi federali, descritta dall’aggettivo “federale”, e - *lato sensu* - con la “F” maiuscola, indicante l’insieme complesso composto da istanza federale e istanze federate e descritto con l’aggettivo “federativo”¹⁹.

¹⁶ La critica esplicita di Beaud al formalismo giuridico si incentra proprio sull’impossibilità, secondo questo metodo, di prestare attenzione agli elementi non formali, quali le condizioni storiche e sociologiche della formazione, e le finalità perseguite dall’organizzazione considerata.

¹⁷ Proprio in contrapposizione con l’Impero quale unione coercitiva, si comprende più chiaramente il principio di libertà federativa, ossia il processo di libera associazione voluto dagli stati che decidono di unirsi.

¹⁸ Beaud si richiama esplicitamente alla libera convenzione, *freier Vertrag*, di cui parla C. Schmitt nella sua Teoria della Costituzione.

¹⁹ È lecito chiedersi se, oltre alla scelta terminologica dell’Autore, per cui fondare una distinzione concettuale sull’utilizzo di una parola scritta con la maiuscola o la minuscola sembra sempre un po’ artificioso, tale teoria non presti il fianco, al pari di precedenti contributi alla concezione tripartita, dal più famoso di Hans Kelsen, a critiche già da tempo formulate dalla

L'ente creato, la federazione, deve essere ovviamente distinto dagli enti che lo creano, ad essi terzo, per essere autonomo. Rileva qui la peculiare concezione del *patto federativo* sostenuta dal giurista francese, in quanto di origine convenzionale ed effetti statutari: poiché oltre alle parti contraenti (Stati membri) suo destinatario ne è anche la federazione, creata dal patto stesso, dotata di organi e competenze, ne consegue che la Federazione risulta contrattuale – per l'origine – e istituzionale – per l'autonomia creata.

Il rapporto giuridico tra federazione e membri soggiace al *principio della dualità federativa*, ossia di coesistenza del *principio di indipendenza e al tempo stesso di interdipendenza* dei due ordini giuridici, federale e federato: da un lato infatti la Federazione - si comprende così il ricorso alla nozione di istituzione - deve costituire una persona autonoma rispetto ai suoi membri (soggetto di imputazione di diritti e obblighi, persona morale, e non somma dei loro rapporti contrattuali) e tuttavia, pur separata, deve restare a questi connessa: ciò che è reso attraverso il principio di maggioranza, proprio, secondo Beaud, di tutte le forme federative²⁰. Dal canto loro, gli Stati membri attraversano, nella formazione della Federazione, un processo di metamorfosi o, nelle parole di S. Romano, divengono da monadi, membri. Tale metamorfosi non ne intacca il carattere politico (proprio del federalismo, rispetto al decentramento) ma i rapporti tra essi divengono interni – interfederati: Beaud anche in questo caso lascia fuori la questione della sovranità degli Stati membri, per porre l'accento sulla dimensione relazionale, di “co-Stati membri”, dominata anch'essa dal duplice principio di indipendenza-interdipendenza (o di autonomia relativa o limitata), una soluzione che potrebbe particolarmente attagliarsi al caso europeo²¹.

Pare opportuno far notare a questo punto alcune rilevanti considerazioni dell'Autore in rapporto alla questione dei diritti e della cittadinanza, che discendono dalle caratteristiche della Federazione qui sopra enunciate.

Innanzitutto, un esplicito rifiuto per quello che si può definire “federalismo individualista”, che vuole un parallelismo tra la costruzione europea e il federalismo americano proprio in virtù della centralità dell'individuo e del fatto che “il federalismo europeo è progredito attraverso la libertà e i diritti individuali”. Per Beaud, al contrario, tale tesi non rileva in una teoria della Federazione, giacché il federalismo non riguarda la relazione potere-individui ma le relazioni unità federale-unità federate.

Piuttosto, può parlarsi di una serie di diritti “federativi”, che formano il contenuto della cosiddetta “intercittadinanza federativa”, ossia la doppia appartenenza dell'individuo, quanto allo statuto politico attribuitogli dalla nazionalità, allo Stato membro e alla Federazione. In virtù di questa appartenenza il soggetto di uno Stato membro riceve un uguale trattamento in qualunque altro Stato membro dell'unione: ovvero gli individui, in quanto membri di una Federazione, beneficiano di una serie di privilegi interstatali, o appunto “diritti federativi”, scritti o meno nella costituzione federale, dei quali il prototipo storico e sistemico è la libertà di stabilimento in un altro Stato membro (intrinsecamente legata alla formazione di un mercato comune). Tali diritti configurano uno statuto autonomo che include inoltre il diritto di protezione diplomatica, diritti politici, protezione dall'espulsione, estradizione solo verso altri Stati membri: l'esempio della nazionalità sembra segnare il caso di più netta parentela tra Unione Europea e sistema federale.

Un altro aspetto di particolare rilevanza per la tesi della natura necessariamente istituzionale di qualunque Federazione è rappresentato per Beaud dalla questione dell'ammissione di nuovi Stati (processo simmetrico alla secessione, trattandosi l'uno di ingrandimento, l'altro di riduzione della

dottrina, seppur in riferimento allo Stato federale: in particolare rispetto alla difficoltà di scindere gli organi dell'istituzione federale dalla totalità dell'istanza federativa, proprio a causa della “connessione organica” che può verificarsi fra i due livelli, data dalla totale o parziale identificazione degli uni con gli altri (cfr. in particolare Lucatello, *op. cit.*, che argomenta inoltre con l'esempio della Dieta federale tedesca). Lo stesso Beaud d'altronde cerca di dare risposta anticipatamente a tali critiche.

²⁰ La regola di maggioranza (tecnica corporativa) dimostra infatti la separazione tra la federazione e gli stati membri, producendo decisioni non coincidenti. In una Federazione, dunque, la federazione (ordine federale) – in quanto istanza creata dal patto – gioca un ruolo di vera autonomia giuridica, indipendente e distinta dagli stati membri, ma in relazione permanente con gli ordini federati.

²¹ La partecipazione alla formazione della volontà federale è un importante esempio della connessione tra i due ordini giuridici, federale e federato.

composizione di una Federazione). In una Federazione (aperta), oltre alla candidatura della Stato, è necessaria una decisione di ammissione da parte dell'autorità federale competente: dunque la decisione di ingrandire la Federazione non spetta agli Stati membri, ma alla federazione che li rappresenta. Tanto in una Federazione, quanto in un'organizzazione internazionale, l'ammissione dipende da un atto unilaterale preso dall'istanza rappresentativa dell'istituzione federale competente, quindi da un atto di diritto interno alla Federazione, non di diritto internazionale (come nel caso dell'adesione a un trattato) e in questo si rivela come atto di duplice volontà.

Ma cosa distingue la Federazione, come istituzione, da altre unioni di Stati, quali le alleanze e le organizzazioni internazionali? Fra queste vi è senz'altro una somiglianza formale, ravvisabile in uno stesso scheletro giuridico (unioni di Stati, nate in modo convenzionale, che si istituzionalizzano dopo essersi formate): il *discrimen* è allora individuato da Beaud nel fatto che la Federazione costituisca un *ente politico complesso*, in cui assume rilevanza il criterio finalistico.

Da un lato infatti l'alleanza non appare come unità, ma come pluralità di Stati con un obiettivo comune unico, di tipo militare. Dal punto di vista giuridico, gli Stati sono e restano sovrani, giacché attraverso l'alleanza non si modifica né lo status politico di uno Stato né la sua costituzione; diversamente, la conclusione di un patto federativo significa che le unità che si federano intendono condividere un destino politico comune e costituire una comunità politica (C. Schmitt), per cui la Federazione ha fini diversi e vari²².

Dall'altro lato, l'organizzazione internazionale appartiene al mondo delle relazioni internazionali, mentre la Federazione si colloca a metà, così come il patto federativo che la istituisce è dissimile dal trattato internazionale. Le organizzazioni internazionali poi non costituiscono un'unità politica, perché non hanno una comunità politica di riferimento: loro obiettivo è solo quello di migliorare la cooperazione fra i membri in un certo settore, non creare una nuova entità politica. Per Beaud, esse costituiscono prevalentemente uno strumento tecnico e diplomatico, mentre la Federazione tocca direttamente cittadini e individui: da cui discende la sua definizione quale *unione di Stati e di popoli*.

Beaud riscopre dunque nel *metodo finalista* un metodo ben più adatto di quello formalista in rapporto allo studio della Federazione, seppure la teoria dello Stato abbia abbandonato tale criterio, a vantaggio della forma (dei mezzi), a partire da Weber e Jellinek: nella Federazione l'importanza dei fini si ricaverebbe non solo dalla loro enunciazione nel patto federativo ma anche dalla difficoltà di utilizzare, come invece è proprio dello Stato, il "mezzo" della costrizione e della forza, a causa del dualismo che caratterizza il potere pubblico (federale e federato). L'assimilazione viceversa dello Stato federale ai parametri statali, con una costituzione attributiva delle competenze tra istanze federali e federate, mostra ancora una volta, per il giurista francese, la contrapposizione tra il diritto positivo delle federazioni consolidate (attuali) e di quelle nascenti: i testi federali, o patti federativi, si collocano in un orizzonte giuridico che non è quello del costituzionalismo (per il quale tutto il potere è racchiuso dalla norma costituzionale) e poggiano su disposizioni indicanti gli obiettivi della Federazione, e non la ripartizione di competenze ("prerogative" della federazione), le quali invece derivano – indirettamente – dai limiti fissati dagli obiettivi del patto (si potrebbe analogamente fare un confronto con il contratto per una società e la rilevanza in esso del fine).

Il dualismo politico che caratterizza dunque la Federazione, composto da un lato dall'unità politica derivante dalla volontà di associarsi da parte delle unità-membri, dall'altro dalla pluralità delle unità politiche stesse, gli Stati membri, non significa che queste ultime, in conseguenza della creazione della Federazione, perdano le loro qualità statuali, accettando di considerarsi province di uno Stato unitario decentralizzato. Nel rispetto del principio di autonomia degli Stati membri, pietra angolare del federalismo, il *telos* della federazione si configura appunto come l'equilibrio da mantenere tra due fini

²² Si confronti il seguente passaggio tratto dalla *Dottrina costituzionale della federazione* di Schmitt: «La federazione è un'associazione permanente, che serve al comune fine di autoconservazione politica di tutti i membri della federazione e basata sul libero accordo, mediante la quale lo status politico complessivo di ogni singolo membro è modificato in vista di uno scopo comune. Le caratteristiche e le conseguenze di questo concetto di federazione devono essere sviluppate senza riguardo alla distinzione tra federazione di Stati e Stato federale». C. Schmitt, *Dottrina della Costituzione*, Milano, 1984.

contraddittori, il fine generale e comune della prosperità e della sicurezza²³ (aspirazione ad associarsi e divenire parte di un insieme più grande) e il fine particolaristico di ogni Stato, orientato alla conservazione della propria indipendenza e autonomia: ciascuno di questi due fini è necessariamente *incompleto* e realizzato in modo *imperfetto*, cosicché ogni Federazione è il risultato di un compromesso politico.

A tal riguardo può essere interessante rilevare l'accento posto da Beaud sull'impossibilità di separare le due forme di unione, economica e politica, nell'ambito di una Teoria della Federazione, soprattutto in rapporto ai tempi moderni, in cui l'economia gioca un ruolo determinante nell'evoluzione della società: *l'idea del mercato comune* appare intrinsecamente legata all'idea di federalismo, giacché il mantenimento della sovranità degli Stati membri è un ostacolo alla prosperità economica; e tuttavia, la portata della clausola di prosperità generale non può condurre a una competenza generale della Federazione, con il rischio di soppiantare con un'unica sovranità le sovranità rispettive degli Stati membri.

Il modello costituzionale

Dunque la Federazione non è uno Stato, perché pur presentandosi unitaria all'esterno, è all'interno composta da due persone, la federazione e gli stati membri.

E' invece un concetto che rivendica la sua autonomia, grazie all'esistenza di istituzioni propriamente federative, che ne strutturano la forma e la vita, e che non hanno equivalenti nella forma pura dello Stato: il modello costituzionale delle Federazioni emergenti è individuato da Beaud in quello che chiama "*sistema della Dieta federale*", un idealtipo fondato sullo studio di casi concreti quali il Congresso degli Stati Uniti, la Dieta di Francoforte e la Dieta federale svizzera. La Dieta, quale organo di governo delle Federazioni emergenti, è un'assemblea di rappresentanti degli Stati membri che esercita le funzioni di istanza della decisione e rappresenta in modo permanente la federazione (raggruppamento di Stati) nella sua totalità. Caratteristiche del modello della Dieta sono: la nomina dei membri da parte delle istanze federate competenti, non dunque eletti dal popolo; il principio di uguaglianza della rappresentanza degli Stati membri, non il principio di proporzionalità demografica (da questo discende il problema del rapporto tra federazione e democrazia); la confusione dei poteri, tutti riuniti nella Dieta, ma a differenza del potere dello Stato verso i cittadini, che è di autorità (comando-obbedienza), il potere federale deve negoziare con le unità federate²⁴. Abbandonando ancora una volta le categorie descrittive proprie dello Stato (la separazione dei poteri, la garanzia dei diritti, le tre funzioni legislativa, esecutiva e giudiziaria,...), Beaud sottrae la Dieta a quei giudizi che la vogliono un'organizzazione giuridica incompleta e una forma imperfetta o debole, per legittimarla quale istituzione propriamente federativa,

²³ La *sicurezza*, o difesa comune, costituisce la principale giustificazione per l'esistenza della Federazione, ma legata al paradosso per cui l'indipendenza degli stati membri è garantita grazie alla loro interdipendenza. Beaud evidenzia il problema della modifica della Federazione nel senso del rafforzamento dell'istanza federale, ovvero di centralizzazione a favore del governo nazionale, quale strettamente legato all'argomento geopolitico o geostrategico (seppur trascurato dalla letteratura giuridica rispetto alla separazione dei poteri, al controllo di costituzionalità, alla libertà di espressione), e al tempo stesso osserva come la sicurezza federativa, non "giustiziabile", possa costituire uno dei principali inconvenienti per la libertà politica, per il pericolo, interno, che la generazione di un esecutivo forte per dirigere l'esercito finisca con l'attribuire superiorità allo Stato militare rispetto allo Stato civile.

Come per lo Stato, inoltre, la dimensione della difesa (sicurezza) è legata a quella economica (imposte per finanziare la guerra). La Federazione però, non persegue come lo Stato il benessere (felicità) dei cittadini: la "*prosperità comune*" della Federazione si riferisce invece al legame intrinseco tra libertà di commercio di tutta la federazione rispetto all'esterno, difficile da ottenere se gli Stati membri non abbandonano i loro egoismi: la politica (economica) federale dipende anche dalla organizzazione istituzionale (distribuzione delle competenze, sistema di votazione).

²⁴ Proprio l'aspetto della negoziazione conferma, nel modello della Dieta, l'ipotesi della specificità del potere federale quale potere di tipo non statale, asimmetrico rispetto agli Stati membri e per questo non qualificabile come forma di governo federale, ma piuttosto come forma di organizzazione del potere federale ("la Confederazione amministra, i cantoni governano"). Questo almeno in origine, poiché una volta consolidato il potere federale e il poter federato tendono a una congruenza strutturale.

distinta tanto dalla conferenza diplomatica (interstatale) quanto dalla classica camera parlamentare (statale).

La Dieta, tuttavia, in quanto rappresentanza degli Stati e non dei popoli, diventa uno strumento inadeguato per una Federazione moderna, posta di fronte alla sfida del processo di democratizzazione (legittimità democratica) e dove la democratizzazione degli Stati membri non può non determinare la democratizzazione dell'istanza federale. Non a caso il problema dell'attuazione del principio democratico è uno degli aspetti più delicati con cui si confronta anche l'Unione europea.

Nello studio degli esempi delle Federazioni emergenti del XIX secolo, l'antinomia tra sistema della Dieta e principio democratico-liberale è rappresentata dalla Confederazione germanica e dalla Dieta di Francoforte, mentre la loro conciliazione proviene dal modello bicamerale americano, divenuto simbolo dell'organizzazione federale. Beaud distingue così due modelli di organizzazione del potere federale, il sistema federale di Camere (o del Senato americano) e il sistema federale di Consigli (come il caso del Bundesrat tedesco).

La preponderanza del primo avrebbe indotto a identificare il bicameralismo con uno dei caratteri del federalismo: assunto smentito dall'analisi condotta da Beaud sull'origine compromissoria delle due camere nel sistema americano²⁵ e sul ruolo del Senato in particolare (duplice dimensione, federale e liberale). Innanzitutto perché lo studio del Senato americano dimostra come esso in origine venga concepito quale camera alta, indipendente, inserita nella logica di *checks and balances* come moderatrice del potere esecutivo: presenta dunque una duplice dimensione, federale e liberale. Solo in un secondo momento va evolvendosi nel senso di una camera essenzialmente legislativa, quale istituzione a difesa delle prerogative degli Stati membri, finché la nazionalizzazione anche della seconda camera, determinata dal processo di democratizzazione avviato nelle istituzioni federate, fa sì che essa non necessariamente protegga (ancora) le entità federate: il passaggio dal sistema della Dieta federale al bicameralismo federale illustra soprattutto, per Beaud, la complessità del fenomeno di democratizzazione di una Federazione.

Sempre grazie allo studio dei casi nord-americano, svizzero e tedesco, e soprattutto degli ultimi due, indagando in particolare il requisito dell'omogeneità, il giurista francese sfata poi un altro assunto tradizionale, quello che identifica la Federazione con la Repubblica federale: se il caso normale è quello delle federazioni omogenee, formate da Stati con la stessa forma di governo²⁶, a questo si contrappone il caso di Federazioni eterogenee, il cui esempio privilegiato, quale federazione di monarchie, è fornito dalla Confederazione germanica del 1815, composta di principati e città libere (ma si potrebbe far riferimento anche ai *Dominions* canadesi e australiani).

Il valore dell'analisi dell'evoluzione delle Costituzioni svizzere dal 1815 al 1848 e della Confederazione germanica dal 1815 al 1866 è quello di mostrare l'inevitabile processo di superamento dell'eterogeneità²⁷: è in ogni caso l'omogeneità delle forme di governo federate infatti che garantisce una maggior durata alla Federazione rispetto a una sua composizione eterogenea.

²⁵ Il "compromesso del Connecticut" tra federalisti, a favore del bicameralismo, e antifederalisti, fautori del mantenimento di un'istanza unica, il Congresso. L'esito fu appunto la creazione del Congresso bicamerale, o l'invenzione del bicameralismo federale, ossia la doppia rappresentanza del popolo e degli Stati membri.

²⁶ Il caso americano illustra sia il caso della Federazione di repubbliche, Federazione le cui entità federate sono Repubbliche, fra loro omogenee, che il caso di Repubblica federale, in cui è una repubblica la forma di governo-organizzazione federale, per simmetria (prolungamento) dei poteri federati. In quest'ultima si rileva una certa affinità tra federalismo e democrazia, e si scopre che, lungi dall'essere antinomiche per natura, le due dimensioni si rinforzano mutualmente.

²⁷ Da una situazione di partenza analoga, ovvero una Federazione di carattere conservatore – derivata dal Congresso di Vienna – e l'analogo confronto con le tensioni politiche generate dal movimento nazionale e liberale – volte a ottenere la rappresentanza popolare rispetto alle autorità conservatrici (aristocrazie nel caso elvetico, monarchie e principati in quello tedesco) – le due costituzioni considerate evolvono però in maniera diversa. La Svizzera, sul modello americano, si trasforma progressivamente nel senso della forma di governo repubblicana (Federazione di Repubbliche), mentre la Confederazione germanica testimonia il principio di omogeneità monarchica degli Stati membri (la forma di governo preponderante delle unità federate è la monarchia con la particolarità iniziale di essere anche di tipo egemonico) e verso di essa è l'omogeneizzazione.

Il Secondo Reich (1871-1918) illustra ancora il caso di una federazione monarchica, in cui la forma di governo federale diventa la monarchia. Beaud smentisce l'analogia di quest'ultimo con il sistema americano e svizzero, in contrapposizione con quell'ampia parte della dottrina che pone sullo stesso piano Senato e Bundesrat²⁸: in continuità con quest'istituzione del Bundesrat, così atipica nelle democrazie federali moderne, la legge fondamentale del 1949 concepisce il Bundesrat come vero rappresentante degli Stati membri (dei Länder), innanzitutto come un Consiglio (Rat) - non un'assemblea (Versammlung) - i cui membri sono designati dagli esecutivi locali (e a questi teoricamente legati nell'espressione degli interessi e dei voti) ed esprimono un voto collettivo (per ogni delegazione). Le sue caratteristiche, a parere di Beaud, non ne fanno dunque una vera assemblea parlamentare, ma sono la deroga più spettacolare al principio democratico della maggioranza. Se perciò una Federazione di Repubbliche è più vitale delle altre, la forma repubblicana non è tuttavia una necessità logica, ma al contrario è possibile classificare differenti tipi di Federazioni (ad esempio: repubblicane, non repubblicane, parlamentari, presidenziali, egemoniche, egualitarie, testimoniando la complessità della forma politico-giuridica della Federazione) ben al di là dell'originaria contrapposizione tra Stato federale e Confederazione.

Osservazioni conclusive

In conclusione, il riconoscimento forse maggiore alla teoria formulata da Beaud è proprio il proposito di un ripensamento, anche terminologico, delle definizioni e dei concetti tradizionali, che egli attua attraverso il “salto logico” della costruzione di un concetto di Federazione in modo del tutto autonomo rispetto allo Stato e ai suoi criteri distintivi – dalla sovranità al costituzionalismo, dalla separazione di poteri alla forma di governo - seppur con nozioni non sempre esenti, come si è cercato di sottolineare, da ambiguità e sospette artificiosità (quali la distinzione di organi federali e di ente complesso attraverso il ricorso a una lettera maiuscola o minuscola)²⁹. Allo stesso modo, convince solo a tratti la sostituzione (?) della Confederazione ad opera della Federazione, tanto più che la maggior parte delle recenti teorie “federalistiche” tendono a non scindere eccessivamente i concetti, ma a sfumarli gli uni negli altri, a vantaggio di un “continuum” che va dallo Stato unitario a quello regionale, allo Stato federale, alla Confederazione, prescindendo dall'attributo della sovranità in capo allo Stato³⁰. Pur nella difficoltà di definire un diritto federale generale, che sembra restare piuttosto lacunoso, così come la descrizione degli aspetti procedurali, la Federazione quale unione federale di Stati e “ordine giuridico in sé” può ritenersi caratterizzata da una serie di parametri, ovvero criteri (il *principio di dualità federativa* quale coesistenza di due poteri pubblici, il *principio di parità federativa* tra ordine giuridico federale e federato, il *principio di pluralità federativa* per cui si ha una federazione e più Stati membri) e fini, che dovrebbero consentire di individuare la forma politica federale, certamente dato non statico, suffragata attraverso gli esempi riportati tratti dalla storia costituzionale. Da questi ultimi, e dal problema di unificare, in una “logica federale”, l'eterogeneità delle esperienze federali ancor più laddove appartenenti a modelli giuridici diversi – di *common law* o di *civil law* – viene in rilievo il valore, ai fini epistemologici, dei casi svizzero e tedesco: sia quanto alla questione del rapporto tra federalismo e democrazia (il primo) che

²⁸ Il sistema creato da Bismark coniuga il federalismo con la monarchia (volontà degli Stati membri di creare un Impero) nonché con l'egemonia di uno Stato, la Prussia, proprio attraverso la centralità del Bundesrat, che, con competenze particolarmente estese, appare come l'autorità federale predominante nel Reich, rappresentando l'idea di una sorta di sovranità collettiva fondata, in vece del popolo, sull'esercizio comune del potere federale da parte del “direttorio dei principi di Germania”, al livello del Reich. Tuttavia, pur riuscendo a contrastare la tendenza parlamentare dell'Esecutivo federale, non riuscirà a impedire che l'Imperatore e il suo governo diventino preponderanti rispetto al Bundesrat, ossia portino alla “monarchizzazione” della forma di governo federale.

²⁹ È interessante notare come per Beaud sarebbe da utilizzare anche un vocabolario del tutto diverso dai concetti in uso dominanti, che mostri la distanza dall'impronta fortemente statalista: ad esempio sostituendo diritto internazionale e pubblico interno con diritto extra- e intra-federativo, o la nazionalità con l'appartenenza federale e federata.

³⁰ Si veda, in tal senso, G. BOGNETTI, *Federalismo in Digesto delle materie pubblicistiche*, VI, Torino, 1991; B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, Giappichelli, 2009.

per l'opposizione al modello americano (il secondo). Questi due spunti possono certamente fornire stimoli significativi in relazione al presente processo di integrazione europea.

Se in proposito non si può non rilevare, ma lo stesso Autore ne è ben consapevole, il mancato rispetto della promessa iniziale di rispondere all'interrogativo sul carattere più o meno federale dell'UE, o sulla possibilità di fornire degli standard di riferimento, tuttavia varie considerazioni formulate da Beaud nello sviluppo della teoria possono essere messe in relazione con il processo europeo, che più o meno esplicitamente richiamato nel corso della trattazione appare sempre quale orizzonte di riferimento: a partire innanzitutto dall'individuazione del piano di parità tra gli Stati membri e la federazione o della differenza del modello statunitense rispetto a quello del Bundesrat tedesco (e il sistema di partecipazione degli Stati membri all'applicazione del diritto federale, c.d. "federalismo d'esecuzione"), ai caratteri del sistema della Dieta federale quale modello costituzionale delle federazioni emergenti. Alcuni spunti paiono in particolar modo indirizzati a quelle *impasse* che l'ancoraggio agli schemi classici non ha permesso finora di risolvere, mentre le riflessioni che possono essere indotte dalla rilevanza attribuita al criterio finalistico vogliono forse proporre un rilancio dell'importanza di un discorso assiologico in ambito europeo, che riscopra innanzitutto le ragioni dell'unirsi per un progetto comune. Rimane aperto quello che anche per l'UE rappresenta un problema sensibile: il rapporto tra federalismo e democrazia, giacché seppur si possa ascrivere l'Unione a un prototipo di Federazione emergente, è difficile non confrontarla con tale parametro, richiamato anche dalle sentenze del Tribunale federale tedesco (BVerfG) in seguito tanto all'approvazione del Trattato di Maastricht che di quello di Lisbona³¹. Infine, si può esprimere l'interrogativo se non rimanga, in fondo, una teoria della transizione: giacché la difficoltà, ricorda Beaud, è individuare il momento in cui la Federazione comincia a trasformarsi fino al punto di divenire uno Stato, fino al punto in cui il carattere federale sparisce dietro a quello statale (perde il fondamento federativo, per essere solo formalmente federale, come nota anche C. Schmitt)³². Questa tendenza alla statalizzazione, o consolidamento del federalismo, non deriverebbe per Beaud né dalla modifica della ripartizione delle competenze, né in conseguenza della democratizzazione o del principio di sovranità popolare (anche se il principio di legittimità democratica ha degli effetti di centralizzazione), quanto piuttosto dalla pressione di circostanze esterne, extra-giuridiche: un'ipotesi, anch'essa, che resta comunque tutta da verificare.

Ludovica Durst

³¹ Le sentenze pronunciate dal Tribunale federale tedesco (BVerfG) nel 1993 e nel 2009 riaffermano, in merito alla partecipazione delle due Camere tedesche al processo legislativo comunitario, la superiorità del livello nazionale su quello europeo, fino al momento in cui, quantomeno, non sia ravvisabile nell'organizzazione istituzionale europea l'evidente osservanza del principio democratico, unico da cui discenda inequivocabilmente il rispetto della sovranità popolare. Per un'analisi specifica, si veda Dickmann, *Integrazione europea e democrazia parlamentare secondo il Tribunale costituzionale federale tedesco*, in "Federalismi.it", n.14/2009. Per osservazioni di carattere più generale invece, Bin-Caretti, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Bologna, 2005 e Gaya-Adinolfi, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Bari, 2010.

³² Analogamente, Ortino: «L'essenza della federazione pertanto implica che la questione della sovranità tra ordinamento federativo e stati partecipanti resta costantemente insoluta, perché l'ordinamento come tale esiste accanto agli stati partecipanti come tali. Quando siamo in presenza di un ordinamento federativo in cui l'ente comunitario come tale è sovrano (...) si è ormai trasformato in uno Stato unitario sovrano».