



Giancarlo Rolla\*

## Pensiero federale e *federalizing processes*\*\*

SOMMARIO: 1. Il pensiero federale come fonte di ispirazione per i movimenti repubblicani e indipendentisti. – 2. Il pensiero federale come ideale politico. – 3. Il rapporto tra il federalismo “originario” e il federalismo “ibrido” latinoamericano. – 4. L’“anomalia” federale del Canada. – 5. Il federalismo “unitario” europeo. – 6. Una breve considerazione finale sul metodo nel diritto costituzionale.

### 1. *Il pensiero federale come fonte di ispirazione per i movimenti repubblicani e indipendentisti.*

Storicamente il federalismo si è affermato come reazione allo Stato assoluto europeo e trova i suoi riferimenti storici e culturali nell’esperienza delle *ex* colonie inglesi, nella reazione dei Cantoni svizzeri ai tentativi di omogeneizzazione della Francia giacobina, nei movimenti indipendentistici nei confronti del colonialismo spagnolo e portoghese. Tali esperienze realizzano una fruttuosa sinergia tra federalismo e volontà sovrana dei territori, che ha dato vita a delle unioni di territori liberi, giuridicamente eguali, uniti da comuni elementi di natura geografica, culturale, economica o politica.

Rivelatrici appaiono, in proposito, le pagine dei *Federalist Papers* laddove individuano la differenza tra Confederazione e Federazione nel fatto che la prima costituisce semplicemente un assemblaggio di società o un’associazione di due o più Stati, mentre il federalismo, lungi dall’implicare l’abolizione dei governi statali, li rende parte costituente della sovranità nazionale e lascia in loro possesso la titolarità di importanti funzioni<sup>1</sup>.

Non a caso, la dottrina ha individuato le precondizioni per la creazione di una Federazione, da un lato, nella presenza di una pluralità di territori collegati dalla storia e, dall’altro lato, nella volontà degli abitanti di quei territori di conseguire l’unione, ma non l’uniformità: le prime

\* Già Professore ordinario di Diritto pubblico comparato – Università degli Studi di Genova.

\*\* Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

<sup>1</sup> Così in *Federalist* n. 9.

esperienze federali furono animate da una così evidente propensione unitaria che la dottrina le ha considerate la soluzione più idonea per conseguire un “passaggio verso l’unità di governo”<sup>2</sup>.

Per comprendere il rapporto che politicamente si instaurò tra libertà dei territori, patto politico e federalismo è significativo l’intervento del delegato della Pennsylvania James Wilson che, che nel corso dei lavori costituenti, introdusse il principio di libertà federale: si tratterebbe, a suo avviso, di un tipo di libertà ulteriore rispetto a quella individuale, che è esercitata dalle comunità territoriali che, dando vita a una Repubblica federata, cedono parte della loro indipendenza politica limitatamente alle materie che più proficuamente possono essere svolte a livello centrale; mentre mantengono tutti gli altri diritti a cui non hanno espressamente rinunciato. Secondo questa prospettiva, l’elemento qualificante un assetto federale andrebbe individuato nelle disposizioni che riservano alla Federazione solo gli ambiti espressamente elencati (*enumerated powers*)<sup>3</sup>.

In definitiva, non sembra arbitrario ritenere che le prime manifestazioni del pensiero federale individuino l’elemento genetico di questa forma di Stato, alternativa alle Monarchie e agli Imperi europei del XVIII secolo nella libera volontà dei territori di unirsi sulla base di una sostanziale omogeneità prodotta da comuni elementi di natura geografica, culturale, economica o politica.

Esempi del federalismo “originario” possono essere individuati cronologicamente nella Lega olandese di Utrecht, nel cantonalismo svizzero e nella nascita degli Stati Uniti d’America.

I territori olandesi, dopo anni di guerre e rivolte contro la Corona spagnola, si divisero nel 1579 in due distinte realtà politiche su base confessionale: il Sud cattolico e il Nord a maggioranza calvinista. Il primo mantenne la sua soggezione alla sovranità spagnola, il secondo – dopo aver dato vita alla Lega di Utrecht – approvò una Dichiarazione di indipendenza la quale, richiamando la necessità di “mantenere i diritti, i privilegi, le libertà dei nostri concittadini, delle nostre mogli e dei nostri figli e dei nostri discendenti”, dichiarò la perdita, *ipso iure*, di ogni diritto ereditario su questi territori da parte del Re di Spagna<sup>4</sup>.

In Svizzera, invece, l’opzione federale scaturì da una reazione all’intervento della Francia rivoluzionaria che nel 1798 aveva imposto un’omogeneizzazione forzata dei territori: ribellandosi, i Cantoni svizzeri sottoscrissero un patto federale, che si propose di recuperare i precedenti ordinamenti cantonali e di affidare alla Federazione il compito sia di assicurare l’indipendenza, sia di armonizzare le differenze che contraddistinguevano la realtà di quel paese – sia religiose (tra protestanti e cattolici), che politiche (tra conservatori e giacobini)<sup>5</sup>.

Nel continente Nordamericano, infine, le colonie inglesi, dopo il rifiuto della madrepatria di accogliere le loro richieste nate dalla protesta fiscale contro il *Tea Act* del maggio 1773 – e riassumibili nella rivendicazione che la normativa in materia di tassazione e politica interna fosse riservata ai Parlamenti delle colonie – si autonomizzarono dalla madre patria sino

<sup>2</sup> J. BRYCE, *The American Commonwealth*, London, MacMillan, 1888.

<sup>3</sup> Per una teoria del federalismo si veda, tra i molti: C.J. FRIEDRICH, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York, Praeger, 1968; D. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, Milano, Comunità, 1995.

<sup>4</sup> Per maggiori riferimenti: M. VAN DER BURG, *Transforming the Dutch Republic into the Kingdom of Holland: the Netherlands between Republicanism and Monarchy (1795-1815)*, in *European Review of History*, 2010, 151 ss.

<sup>5</sup> Per una panoramica storica: W. MARTIN, *Histoire de la Suisse. Essai sur la formation d’une Confédération d’Etats*, Paris, Payot, 1926; E.R. PAPA, *Storia della Svizzera dall’antichità ad oggi. Il mito del federalismo*, Milano, Bompiani, 1993.

all'approvazione il 4 luglio 1776 della Dichiarazione di indipendenza e alla decisione di dar vita (con la Convenzione di Filadelfia del 1787) a una Costituzione federale, intesa come patto tra i territori delle *ex* colonie.

La scelta federale si proponeva di superare i limiti dei precedenti *Articles of Confederation* e di conseguire un assetto costituzionale idoneo a realizzare “*a more perfect Union*” tra gli Stati: per rafforzare il principio unitario si pensò, quindi, a una architettura costituzionale che riservasse tutte le funzioni inerenti alla pace e alla sicurezza nazionale a un potere centrale costituito dal Presidente e dal Senato (rappresentativo in misura eguale dei territori), mentre da tali competenze fu escluso il Congresso, ritenuto inadeguato per la sua composizione ampia e fluttuante.

Gli altri caratteri di tale assetto istituzionale furono codificati nella presenza a livello federale di organi di rappresentanza nazionale (la Camera e il Presidente) e statale (il Senato); in un criterio di distribuzione delle competenze tra i livelli istituzionali, che coinvolga tutte le funzioni pubbliche – dall'attività normativa a quella giurisdizionale –; nell'adozione della tecnica degli *enumerated powers* per definire le competenze federali; nella presenza di regole a garanzia dell'unitarietà dell'ordinamento, come la *supremacy clause* o lo *spending power*.

Da ultimo, fu qualificante la scelta di riservare agli Stati la codificazione dei diritti fondamentali dell'individuo, demandando alla Federazione solo la facoltà di indicare posizioni soggettive che necessitano di un trattamento omogeneo.

La novità del costituzionalismo federale introdusse importanti innovazioni nella stessa teoria costituzionale, in particolare con riguardo alle idee di Costituzione, di sovranità e di rappresentanza.

Alla base del principio federale “originario” vi era – come è noto – una visione pattizia della Costituzione che – secondo un'autorevole e consolidata ricostruzione storica – sarebbe riconducibile alla tradizione del *covenant* delle Chiese del *dissent* protestante: tale istituto, che era inizialmente un accordo formale con validità legale garantita dalla divinità, affievolì progressivamente la sua valenza religiosa per identificare la libera volontà di coloro che avevano approvato un determinato accordo<sup>6</sup>.

La reminiscenza di questa visione consentiva di considerare questo nuovo assetto istituzionale alla stregua di un matrimonio, un *regular marriage*, una comunione permanente piuttosto che un mero adempimento formale delle regole<sup>7</sup>.

Questa visione della Costituzione come *covenant* influì anche sui modi di esercizio del potere costituente, nel senso che l'unione di territori liberi e giuridicamente eguali doveva essere formalizzata direttamente dai legali rappresentanti dei diversi territori che, appositamente riuniti, esercitano il potere costituente. Coerentemente, negli Stati Uniti d'America, la Costituzione fu approvata dalla *Convention* di Filadelfia del 1787 cui parteciparono i rappresentanti delle *ex* colonie che avevano dichiarato la propria indipendenza; mentre la stessa

<sup>6</sup> B. BAILYN, *The ideological Origins of the American Revolution*, Cambridge, Belknap, 1967; B. LONG, *Genesis of the Constitution of the United States of America*, New York, MacMillan, 1926; D.S. LUTZ, *The Origins of American Constitutionalism*, Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1988; M. RUBBOLI, *La teologia biblica del patto e la Costituzione americana*, in *Humanitas*, 1, 2010, 15 ss.

<sup>7</sup> F. REY MARTÍNEZ, *La ética protestante y el espíritu del constitucionalismo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003, 97.

procedura fu adottata da diversi Stati dell'America latina.

Infatti, in Venezuela la prima forma federale fu deliberata dal *Congreso General de las Provincias de Venezuela* subito dopo la dichiarazione di indipendenza del 1811; mentre gli Stati Uniti del Messico presero forma attraverso la concorde decisione delle dieci Deputazioni provinciali che nel 1824 approvarono sia le loro Costituzioni statali, sia l'istituzione di una Federazione, qualificata come un patto fondato sull'eguaglianza tra le Province. Infine, la Federazione argentina nacque in seguito alla Convenzione costituente di Santa Fe del 1853, cui parteciparono i rappresentanti delle Province<sup>8</sup>.

Il federalismo "originale" si caratterizzò anche per lo stretto legame che univa la forma federale a quella repubblicana e ai principi del costituzionalismo liberale (potere limitato, principio di legalità, riserva di legge in materia di diritti, garanzia del rispetto della Costituzione)<sup>9</sup>.

L'idea federale, inoltre, ha innovato la teoria sulla sovranità, superando la concezione allora preminente che la considerava una *summa potestas* non frazionabile.

Le teorie giuridiche, per quanto possa essere elevato il loro carattere di astrazione, risentono inevitabilmente della natura dell'assetto istituzionale che debbono considerare. Ad esempio, come è stato precisato dalla dottrina, la teoria di Jean Bodin sulla sovranità come *potestas legibus soluta* non può essere interpretata prescindendo dall'obiettivo politico perseguito, consistente nel dare un fondamento alla prevalenza del potere del Re di Francia nei confronti dell'Impero e del Papato<sup>10</sup>. Così come i rivoluzionari francesi del 1789, si appoggiarono alla teoria del "potere costituente" promossa dall'abate Sieyès per dotare la Rivoluzione francese della teoria secondo cui il potere sovrano si deve considerare anteriore e superiore a tutti gli altri, nonché riconducibile alla volontà popolare che con un atto "razionale, deliberato e sincronico" fissa le norme di base per l'organizzazione della convivenza civile<sup>11</sup>.

Con l'affermazione piena del costituzionalismo, la sovranità ha cessato di essere un dato metagiuridico per entrare nel regno del diritto, manifestandosi attraverso atti giuridici e procedure predeterminate<sup>12</sup>. La conseguenza di tale evoluzione è il superamento della personificazione della sovranità e la conseguente scissione tra titolarità formale e suo concreto esercizio: tale modificazione si è perfezionata nel tempo attraverso stadi successivi.

Inizialmente, in conseguenza della crisi dello Stato assoluto, si affermò il principio della sovranità nazionale quale fonte ideale di legittimazione del potere; ma – come emblematicamente ha precisato la Costituzione francese del 1791 – "la Nazione, dalla quale provengono tutti i poteri, non può esercitarli se non per delega".

La scissione tra titolarità ed esercizio sta alla base anche delle teorie sulla sovranità statale, sviluppate soprattutto dalla dottrina tedesca: in questo caso il processo di spersonalizzazione del potere ha individuato nell'entità astratta dello Stato il titolare formale dei poteri che sono

<sup>8</sup> M. FERRER MUÑOZ, *La formación de un Estado nacional en México. El imperio y la República federal: 1821-1835*, UNAM, México, 1995.

<sup>9</sup> Per più ampi riferimenti a: G. ROLLA, *Elementi di diritto costituzionale comparato*, Milano, Giuffrè, 2018, 19 ss.

<sup>10</sup> X. DIEZ DE URDANIVIA, *La Nación, el Estado y la técnica federativa*, in *Revista digital de Ideas políticas*, 13, 2020, 27 ss.

<sup>11</sup> Per ulteriori riferimenti: M. BARBERIS, *L'ombra dello Stato. Sieyès e le origini rivoluzionarie dell'idea di Nazione*, in *Il Politico*, 1991, 509 ss.; M. ALBERTONE, *Le ragioni della rappresentanza politica. Una prospettiva storica*, in *Teoria politica*, X, 2020, 139 ss.

<sup>12</sup> S. ROSSI, *La rappresentanza nello Stato costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2002, 16.

concretamente esercitati dagli organi dello Stato; mentre il popolo è inserito tra gli organi dello Stato. Questa teoria ha trovato ampio consenso nelle monarchie costituzionali, di tipo elitario, in cui i caratteri della rappresentatività e della democraticità erano limitati: di conseguenza le diverse funzioni riconducibili alla nozione di sovranità sono ripartite tra una pluralità di organi a cui è affidato l'esercizio di una specifica attività.

Non va dimenticato, ad esempio, che secondo il pensiero di Vittorio Emanuele Orlando “è nello Stato che il popolo trova la sua vera espressione come unità giuridica”<sup>13</sup>, mentre le autonomie territoriali furono derubricate ad “amministrazione indiretta dello Stato compiuta....nell’interesse oltre che dello Stato anche proprio”<sup>14</sup>.

La spersonalizzazione della sovranità si ripropone anche negli ordinamenti che riconoscono la sovranità popolare: in questo caso ciò è possibile in virtù del divieto di qualsiasi vincolo di mandato tra eletti ed elettori. Già Edward Coke, confermando una consolidata convinzione del costituzionalismo inglese, sosteneva che “sebbene ciascun rappresentante sia scelto da una particolare contea o mandamento, tuttavia una volta che è eletto e siede in Parlamento, egli svolge il suo ufficio per l'intera nazione”; concetti ribaditi in tempi più recenti da Raymond Carré de Malberg, secondo cui i componenti l'assemblea legislativa non rappresentano il collegio elettorale, ma esprimono nel loro complesso la volontà della Nazione<sup>15</sup>. Mentre, a sua volta, Hans Kelsen ritenne che il popolo esprimesse la propria volontà tramite il Parlamento, organo giuridicamente indipendente dagli elettori<sup>16</sup>.

Una prospettiva alternativa alle precedenti teorie proviene sia dalle dottrine federaliste, che dalla tradizione costituzionale del Regno Unito.

In quest'ultimo caso, il titolare (formale e sostanziale) della sovranità è stato individuato in un soggetto politico concreto, cioè nel Parlamento, inteso come organo composto dalla Corona, dalla Camera dei Lord e quella dei Comuni<sup>17</sup>. A sua volta, il pensiero federale ha frazionato la sovranità tra il centro e i territori: nel senso che tutte le funzioni riconducibili all'esercizio della sovranità sono state distribuite tra i differenti livelli di governo, tra i popoli dei territori che si sono uniti in una Federazione e il popolo nel suo complesso<sup>18</sup>. Anzi, nel disegno

<sup>13</sup> V.E. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, in *Diritto pubblico generale*, Milano, 1954, 417 ss.

<sup>14</sup> S. ROMANO, *Gli interessi dei soggetti autarchici e gli interessi dello Stato*, in *Studi di diritto pubblico in onore di Ranalletti*, II, Padova, 1931, 441.

<sup>15</sup> R. CARRÉ DE MALBERG, *La loi, expression de la volonté général*, Sirey, Paris, 1931, 216.

<sup>16</sup> Per una ricostruzione delle teorie sulla sovranità si veda: H. KELSEN, *La democrazia*, Il Mulino, Bologna, 1981, 72; G. BACOT, *Carré de Malberg et l'origine de la distinction entre souveraineté du peuple et souveraineté nationale*, CNRS, Paris, 1985; H.J. LASKY, *Studies in the problem of Sovereignty*, Yale University Press, New Haven, 1917. Con riferimento alla dottrina italiana: T. MARTINES, *Futuro e declino dei concetti di sovranità e autonomia*, in *Scritti*, I, Giuffrè, Milano, 2000, 583 ss.; C. MORTATI, *La rilevanza giuridica del concetto di Nazione*, in *Raccolta di scritti*, III, Giuffrè, Milano, 1972; F. CASSELLA, *Profili costituzionali della rappresentanza*, Jovene, Napoli, 1997; S. ROSSI, *La rappresentanza nello Stato costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2002.

<sup>17</sup> Alla base di siffatta impostazione può essere richiamato l'art. 9 del *Bill of Rights* del 1689, secondo cui l'attività del Parlamento non può essere messa in discussione da alcuna Corte o da altro organo al di fuori del Parlamento stesso. In materia si veda l'apporto fondamentale di W.A. DICEY, *Introduction to the Study of the law of the Constitution*, Mac Millan, London, 1915. In materia si veda anche: A. TORRE, *Albert Venn Dicey: un costituzionalista al tramonto dell'età vittoriana*, in *Giornale di storia costituzionale*, 13, 2007, 11 ss.; P. LEYLAND, *Introduzione al diritto costituzionale del Regno Unito*, Giappichelli, Torino, 2005. La costruzione teorica della sovranità parlamentare, così come elaborata nel Regno Unito, rappresenta sostanzialmente un *unicum*, anche se ha trovato un eco in alcune scelte costituenti: in Spagna, ad esempio, nella Costituzione del 1876, la sovranità fu ripartita tra la Corona e le *Cortes*. In proposito C. LÓPEZ SÁNCHEZ, *La soberanía compartida de 1876 frente a la soberanía nacional de 1812*, in *Revista de Historiografía* 20, 2014, 189 ss.

<sup>18</sup> P. BIGLINO CAMPOS, *En las orígenes del federalismo: la formación del modelo norteamericano*, in *La democracia constitucional*, CEPC, Madrid, 2002, 1136 ss.



costituzionale originario la sovranità si collocava nelle comunità territoriali, mentre l'Unione federale scaturiva dalla volontà popolo dei diversi territori: soltanto successivamente, alla sovranità dei territori si è affiancata anche quella del popolo americano nel suo complesso, avviando un equilibrio incerto che progressivamente si sposta dagli Stati alla Federazione, che diviene titolare di sempre maggiori competenze, in ciò favorita non solo dalla giurisprudenza della Corte suprema, ma anche dal crescente esercizio da parte della Federazione di numerosi poteri impliciti come la *supremacy clause*, lo *spending power*, la *commerce clause* e la *necessary and proper clause*.

Per quanto concerne, infine, il tema della rappresentanza politica il federalismo introduce una variante rispetto alla elaborazione tradizionale sviluppata dal costituzionalismo liberale.

La concezione costituzionale del potere rappresentativo è riconducibile al pensiero anglosassone secondo cui le leggi emanate dal Parlamento inglese e le consuetudini costituzionali sono dirette a limitare la capacità di intervento della Corona nei confronti dei cittadini<sup>19</sup>; mentre, in Francia, la Costituzione del 1791 cercò di circoscrivere l'arbitrio del soggetto sovrano, sottoponendo l'operato delle autorità al rispetto delle decisioni assunte in via generale da organi a ciò legittimati in virtù della loro rappresentatività. Ne consegue, la centralità nello Stato di diritto del potere rappresentativo del popolo, normalmente individuato nel Parlamento.

Tuttavia, nello Stato rappresentativo i consociati non partecipano direttamente ai procedimenti di determinazione delle decisioni politiche, ma solo alla scelta dei componenti gli organi che debbono assumere le decisioni politiche: la rappresentanza, cioè, costituisce la tecnica attraverso cui il popolo (o la Nazione) affidano ad alcuni individui ciò che essi non possono o vogliono fare da sé<sup>20</sup>.

Il pensiero federale non mette in discussione la centralità del Parlamento come organo rappresentativo, ma introduce una prospettiva differente rispetto al costituzionalismo liberale nell'optare per un assetto bicamerale e nel prospettare una differenziazione non tanto di funzioni, quanto di composizione della Seconda Camera. Se tradizionalmente, la struttura bicamerale del Parlamento è servita a creare un contrappeso al principio della sovranità popolare ovvero a temperare la rappresentanza nazionale eletta a suffragio universale, con le scelte costituenti della Convenzione di Filadelfia la differenziazione delle due Camere tende ad equilibrare la rappresentanza popolare con quella dei territori<sup>21</sup>.

In tal modo, le ex colonie si sono allontanate dal tradizionale modello inglese per accogliere un'idea di stampo federativo in merito all'organizzazione del potere legislativo, realizzando una mediazione tra le opposte visioni di chi sosteneva la sovranità piena degli Stati e chi valorizzava la natura unitaria della Federazione: di conseguenza, al Senato fu affidato il compito di

<sup>19</sup> Non a caso il *Bill of Rights* del 1689 che regolava i rapporti tra il Parlamento e la Corona, vietava al Re di sospendere le leggi o la loro esecuzione senza il consenso dell'assemblea parlamentare e prevedeva che solo con il consenso del Parlamento potessero essere imposti i tributi e mantenuto un esercito all'interno dei confini in tempo di pace.

<sup>20</sup> Si veda: L. ROSSI, *I principi fondamentali della rappresentanza politica*, Fava e Garagnani, Bologna, 1894, 60 ss.; E. CROSA, *Diritto costituzionale*, Utet, Torino, 1937, 358; V.E. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, in *Diritto pubblico generale*, Giuffrè, Milano, 1954; M. ALBERTONE, *Le ragioni della rappresentanza politica. Una prospettiva storica*, in *Teoria politica*, 10, 2020, 139 ss.

<sup>21</sup> Anche se, solo nel 1913 con il XVII emendamento si passerà dalla designazione dei senatori da parte del legislatore statale all'elezione diretta da parte dei cittadini dei vari Stati.

rappresentare in misura paritaria gli Stati (due senatori per Stato); un principio rafforzato dalla scelta che la disposizione relativa all'eguale rappresentanza degli Stati possa essere revisionata solo con l'unanimità tra gli Stati<sup>22</sup>.

## 2. *Il pensiero federale come ideale politico.*

L'idea federale "originaria" – prima ancora di essere considerata un "prototipo" cui riferirsi per organizzare una specifica forma di Stato alternativa alle Monarchie ed agli Imperi europei – ha rappresentato un ideale politico, un'importante forza ispiratrice i movimenti repubblicani e indipendentistici del XIX secolo.

In America latina le "*olas independentistas*" furono attratte dalle carte costituzionali del Nord America – con particolare riferimento alle Costituzioni del Massachusetts e della Pennsylvania del 1780 e degli Stati Uniti d'America del 1787 –; così come fu determinante, sotto il profilo teorico, l'apporto fornito dall'opera la "Democrazia in America" di Tocqueville e dai *Federalist Papers* di Jay, Hamilton e Madison. Neppure va trascurato l'apporto culturale ai movimenti indipendentistici fornito dalle Università dei gesuiti, che resero possibile la conoscenza di opere sino ad allora proibite dall'Inquisizione, con particolare riferimento ai testi della rivoluzione francese e al pensiero liberale inglese e nordamericano.

Questi testi hanno consentito di evidenziare i vantaggi che, per la storia del continente latinoamericano, fanno preferire un ordinamento federale a una molteplicità di "sovranità indipendenti e non collegate"; così come hanno precisato la differenza esistente tra la Confederazione e la Federazione, nel senso che la prima costituisce semplicemente un "assemblaggio di società o un'associazione di due o più Stati in un unico Stato", mentre lo Stato federale rende i governi statali parte costituente della sovranità nazionale, riservando loro importanti funzioni riconducibili alla sovranità<sup>23</sup>. Un altro fattore che fa preferire la forma federale a una pluralità di Stati indipendenti è rinvenibile nella motivazione che "l'Unione è la soluzione più importante per la pace e la libertà degli Stati", costituisce una "barriera contro le fazioni interne e l'insurrezione", rappresenta un freno per "quella segreta gelosia che dispone tutti gli Stati ad aggredirsi a spese dei loro vicini"<sup>24</sup>.

L'opzione tra Stato unitario accentrato e federalismo contrappose gli schieramenti politici di quel periodo: se quest'ultimo entrò a far parte dell'"agenda politica" dei partiti liberali, i conservatori si contrapposero alzando la bandiera della centralità dello Stato nazionale.

Il favore crescente all'interno dei movimenti indipendentisti per il principio federale fu veicolato, in America latina, anche dall'approfondimento della Costituzione di *Baiona* del luglio 1810, la quale – pur essendo un documento ottriato che non ebbe una reale vigenza nei territori americani – offrì alle componenti più evolute della società un modello istituzionale "moderno", in grado di superare l'antico regime coloniale e, soprattutto, il potere assoluto del Re.

<sup>22</sup> Secondo l'art. V del testo costituzionale "nessuno Stato potrà, senza il suo consenso, esser privato della sua parità di suffragio nel Senato.

<sup>23</sup> Così in *Federalist* n. 9.

<sup>24</sup> Così in *Federalist* n. 6. Sul punto, E. de la TORRE VILLAR, J.M. GARCÍA LAGUARDIA, *Desarrollo histórico del constitucionalismo hispanoamericano*, UNAM, México, 1976.

Come evidenziato dalla dottrina, tale documento costituzionale suscitò l'interesse delle *élites* delle colonie ultramarine sia per la presenza nel Preambolo di una visione pattizia della Costituzione (tra il popolo e il trono considerati entrambi come espressione della sovranità), che per l'atteggiamento manifestato a proposito dei “*Reino y provincia española de America y Asia*”<sup>25</sup>: questi, dovranno godere degli stessi diritti della metropoli (art. 97) e designare 22 rappresentanti per le *Cortes* eletti dagli *Ayuntamientos* dei *pueblos* interessati (art. 92).

Nel continente europeo, la conoscenza dell'esperienza federale suscitò un interesse prevalentemente culturale e ideologico, che non riuscì a tradursi – tranne qualche limitata eccezione – in un compiuto programma politico e istituzionale.

In Italia, nel periodo risorgimentale, il federalismo degli Stati Uniti d'America risultò minoritario in un contesto nazionale condizionato, per un verso, dalla forza delle Monarchie e dell'ideologia liberale e, per un altro verso, dalla prevalenza di un pensiero repubblicano di prevalente ispirazione francese ed inglese. La consapevolezza dell'evidente diversità dei contesti storico-politici non indusse la cultura giuridica e politica italiana ad ispirarsi alla struttura istituzionale della Costituzione degli Stati Uniti; ciononostante tale esperienza suscitò l'interesse di studiosi e di patrioti risorgimentali attratti da alcuni aspetti dell'idea federale considerati in grado di favorire la mobilitazione contro la concentrazione del potere da parte degli Stati preunitari e il prevalere di una concezione accentratrice e antirepubblicana dello Stato<sup>26</sup>.

La conoscenza del costituzionalismo nordamericano fu veicolata dagli studi di importanti giuristi e studiosi del secolo XIX.

Carlo Botta, che pubblicò con successo nel 1809 la “Storia della guerra d'indipendenza degli Stati Uniti”, apprezzò tale esperienza per alcuni aspetti estranei alla forma di Stato prescelta. Contrappose l'esperienza federale degli Stati Uniti d'America al pensiero rivoluzionario francese e motivò la sua superiorità, in quanto movimento patriottico “ordinato e costruttivo”, animato da valori integranti e non escludenti; così come apprezzò l'opzione a favore di un governo rappresentativo, basato non sulla distinzione tra le classi e i ceti, ma sull'eguaglianza dei cittadini, pur nella consapevolezza che si trattava di una concezione giuridica restrittiva della nozione di cittadino, dal momento che non considerava gli schiavi<sup>27</sup>.

A sua volta Giuseppe Compagnoni, titolare della prima cattedra universitaria di diritto costituzionale a Ferrara, pubblicò un compendio di storia americana, apprezzando la capacità della Costituzione del 1787 di cementare un comune senso di appartenenza e di affidare la distribuzione dei poteri sovrani tra la Federazione e gli Stati in modo da acquisire un equilibrio tra gli stessi; così come la visione pattizia della funzione costituente e di revisione costituzionale

<sup>25</sup> J. GARCÍA LAGUARDIA, *Da Bayona a la República federal. Los primeros documentos constitucionales de Centroamérica*, in Ayer, 8, 1992, 45 ss.

<sup>26</sup> F. MAZZANTI PEPE (cur.), *Culture costituzionali a confronto. Europa e Stati Uniti dall'Età delle rivoluzioni all'età contemporanea*, Name, Genova, 2005; AA.VV., *Italia e Stati Uniti nell'età del Risorgimento e della guerra civile*, La Nuova Italia, Firenze, 1969; C. GHISALBERTI, *Il sistema politico americano e il costituzionalismo italiano del Risorgimento*, in *Clio*, XXVII, 1992, 341 ss.

<sup>27</sup> L. MANNORI, *Modelli di federalismo e suggestioni americane nel costituzionalismo risorgimentale*, in *Culture costituzionali a confronto. Europa e Stati Uniti dall'età delle rivoluzioni all'età contemporanea*, cit., 344. Vedi anche G. BUTTÀ, *Carlo Botta's history of the war of independence of the United States of America*, in *The American Constitution as symbol and reality for Italy*, The Edwin Mellen Press, Lewiston, 1989, 69 ss.



dissuaderebbe un tiranno dall'abrogare i diritti e le libertà garantite<sup>28</sup>. Meno lineare fu l'analisi di Luigi Angeloni il quale, prima, propose per la futura Italia l'adozione di un sistema federale all'interno di un ordinamento monarchico; mentre solo successivamente optò per una soluzione repubblicana, attratto dalle "virtù" insite in una forma di governo popolare e rappresentativa<sup>29</sup>.

Si ispirarono, inoltre, agli Stati Uniti d'America i mastri Carbonari, i quali ipotizzarono la costituzione della Repubblica di Ausonia: tale progetto prevedeva la divisione della penisola in 21 Province, rappresentate ciascuna da un'assemblea, e governata centralmente da un Parlamento federale – composto da rappresentanti delle Province – da un esecutivo consolare e al vertice da due Re elettivi. Ma anche in questo caso si è in presenza di un tentativo, istituzionalmente ingenuo, di trasfondere in un contesto repubblicano e democratico istituti propri dei regimi monarchici e elitari. Tuttavia, nel corso della fase iniziale dei moti repubblicani e indipendentistici (1820-1821) risultò ben più rilevante l'influsso delle Corti costituenti di Cadice e la relativa Costituzione del 1812, al punto che Santorre di Santarosa poté affermare che la rivoluzione di Spagna rappresentò "un raggio di sole agli occhi delle armate dell'assolutismo"<sup>30</sup>.

Tralasciando di considerare – per l'impossibilità di una corretta comparazione – le teorie del federalismo neoguelfo che, richiamandosi all'ideale federativo del Gioberti, proponeva una soluzione istituzionale per cui gli Stati esistenti agli inizi del XIX secolo conservavano la loro autonomia sotto la guida morale del Papa<sup>31</sup>, i principali cultori del pensiero federale possono essere individuati in Francesco Ferrara, Giorgio Asproni, G.B. Tuveri e, soprattutto C. Cattaneo e Giuseppe Ferrari.

Il primo, convinto sostenitore delle esperienze maturate nella Confederazione svizzera e negli Stati Uniti d'America, univa la rivendicazione della "nostra indipendenza" alla "confederazione di tutti i popoli italiani" in contrapposizione con i repubblicani di ispirazione mazziniana che non riconoscevano le diversità etniche dei diversi popoli, neutralizzandole all'interno della nozione di Nazione italiana<sup>32</sup>.

G. Asproni e G.B. Tuveri furono gli elementi di punta del pensiero federale sardo, che si proponeva come obiettivo primario di risolvere il nodo irrisolto della "questione sarda" costituito da una non meditata fusione dell'isola con il Piemonte. L'uno riteneva che l'indipendenza e la libertà degli italiani dovesse scaturire necessariamente da una rivoluzione di

<sup>28</sup> G. COMPAGNONI, *Storia dell'America: in continuazione del compendio della storia universale del Sig. Conte di Segur*, in *Società dei classici italiani*, vol. 28, Milano, 1820-1822.

<sup>29</sup> F. DELLA PERUTA, *Luigi Angeloni. Nota introduttiva*, in *Democratici premazziniani, mazziniani e dissidenti*, Einaudi, Torino, 1979, 3 ss.; M. PETROCCHI, *Un progetto di Stati Uniti d'Italia*, in *Miti e suggestioni nella storia europea. Saggi e note*, Sansoni, Firenze, 1950, 69 ss.

<sup>30</sup> SANTORRE DI SANTAROSA, *Storia della rivoluzione piemontese del 1821*, Kessinger Legacy Reprints, 2010. In merito ai moti ispirati alla Costituzione di Cadice si veda: P. COLOMBO, *Costituzione come ideologia. Le rivoluzioni italiane del 1820-21 e la costituzione di Cadice*, in *La nazione cattolica. Cadice 1812: una costituzione per la Spagna*, Lacaita, Bari, 1998, 133 ss.; M.S. CORCIULO, *Una rivoluzione per la costituzione (1820-21). Agli albori del risorgimento meridionale*, ESA, Pescara, 2010; C. LATINI, *Per il "comune bene": modelli di federalismo e nazionalismo nell'Italia del risorgimento*, in *Historia constitucional*, 14, 2013, 307 ss.; F. MORELLI, *Constitución y federación sin Estado. El modelo constitucional gaditano en el Risorgimento italiano*, in *Revista de Estudios Políticos*, 175, 2017, 243 ss.

<sup>31</sup> G. RUMI, *Gioberti*, Il Mulino, Bologna, 1999.

<sup>32</sup> A.M. LAZZARINI DEL GROSSO, *Il federalismo sconfitto: Francesco Ferrara e Giuseppe Ferrari*, in *Storia e percorsi del federalismo*, Il Mulino, Bologna, 2005, 133 ss.; P. ASSO, P. BARUCCI, M. GANCI, *Francesco Ferrara e il suo tempo*, Banca, Roma, 1990.

popolo e sosteneva che gli italiani, dopo aver allontanato i monarchi e i principi, dovessero dar vita a una Federazione repubblicana della quale la Sardegna facesse parte come soggetto autonomo.

L'altro, ispirandosi al "Principio federativo" di Proudhon, ipotizzò un modello istituzionale intermedio tra la prospettiva confederale e quella federale "originari", ispirandosi sia alle dinamiche degli Stati Uniti d'America successive all'approvazione della Costituzione, sia alla riforma costituzionale svizzera successiva al tentativo di secessione da parte di sette Cantoni del 1847<sup>33</sup>.

Importante fu, inoltre, il contributo culturale e politico offerto da Giuseppe Ferrari ad avviso del quale la costruzione della Nazione italiana non poteva essere promossa da un sovrano e da una politica di conquista militare, ma avrebbe potuto realizzarsi solo come alleanza di popoli liberi: non a caso, dopo la delusione per l'epilogo dei moti del 1848, pubblicò l'opera "La federazione repubblicana" in cui – riflettendo sull'esperienza della rivoluzione federale degli Stati Uniti d'America –, sostenne che tale obiettivo dovesse essere conseguito attraverso una coalizione di repubbliche nate dalle rivoluzioni contro i comuni nemici: in concreto propose una Federazione delle Repubbliche di Lombardia, di Venezia, di Toscana, di Roma, di Napoli, di Piemonte, di Parma, di Modena<sup>34</sup>.

La soluzione federale prospettata da C. Cattaneo, infine, ebbe una base prevalentemente filosofica ed economica, risentendo in misura marginale del "prototipo" nordamericano. Essa si caratterizzò come una proiezione dell'idea di "libertà repubblicana", che affiancava alle tradizionali libertà derivate dalla rivoluzione francese anche le libertà dei territori, organizzate in coerenza con i caratteri della società civile italiana e con i processi di sviluppo economico, tecnico scientifico e culturale in corso. Come a ciascun individuo dovrebbe essere riconosciuta la maggior libertà, così per ciascuna nazione, provincia e comune dovrebbe essere codificata la maggior autonomia e la possibilità di provvedere alla cura dei propri interessi<sup>35</sup>.

Di conseguenza, a suo avviso, la costruzione della Nazione italiana non sarebbe dovuta avvenire in virtù di una strategia di annessione da parte della Monarchia sabauda, bensì attraverso un'unione "dal basso" che riconoscesse le identità storiche e le peculiarità degli *ex* Stati della penisola.

In Spagna, a differenza che in Italia, l'incidenza del pensiero federale nordamericano fu minore, specie se confrontata con l'attrattività del cantonalismo svizzero e l'ipotesi di "federalismo monarchico" discussa all'interno delle *Cortes* di Cadice<sup>36</sup>.

Così come fu significativa l'influenza del pensiero di Proudhon, le cui posizioni favorevoli a

<sup>33</sup> G. CONTU, *Il pensiero autonomista e federalista in Sardegna*, Fondazione Banco Sardegna, Cagliari, 2008.

<sup>34</sup> Così in: G. FERRARI, *Scritti politici*, Utet, Torino, 1973, 105. In dottrina: S. ROTA GHIBAUDI, *Giuseppe Ferrari. L'evoluzione del suo pensiero (1838-1860)*, Olschki, Firenze, 1969; S. ROTA GHIBAUDI, R. GIRINGHELLI, *Giuseppe Ferrari e il nuovo Stato italiano*, Cisalpino, Milano, 1990; G. ANGELINI, A. COLOMBO, V.P. GASTALDI, *La galassia repubblicana, Voci di minoranza nel pensiero politico italiano*, Franco Angeli, Milano, 1998; M. SCHIATTONE, *Alle origini del federalismo italiano. Giuseppe Ferrari*, Dedalo, Bari, 1996.

<sup>35</sup> Cfr. M. THOM, *Europa, libertà e nazioni: Cattaneo e Mazzini nel Risorgimento*, in *Storia d'Italia. Annali*, 22, Einaudi, Torino, 2007, 331 ss.; L. AMBROSOLI, *Carlo Cattaneo e il federalismo*, Istituto poligrafico, Roma, 1999; L. ZANZI, *Cattaneo: il federalismo di fronte alla storia*, in *Storia e percorsi del federalismo*, I, Mulino, Bologna, 2005; F. DELLA PERUTA, *Carlo Cattaneo politico*, Franco Angeli, Milano, 2001.

<sup>36</sup> J. GARCÍA FERNÁNDEZ, *El origen del municipio constitucional: autonomía y centralización en Francia y en España*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1983, 93 ss.

un assetto statale federale presero corpo in seguito all'analisi delle vicende politiche che, nel settembre del 1845, avevano interessato sette cantoni cattolici della Confederazione svizzera che si erano uniti per protestare contro la decisione del Consiglio federale di espellere dal territorio dello Stato i gesuiti.

Tale filosofo, differenziandosi dai giacobini che avevano appoggiato la scelta dei radicali svizzeri, criticò la tirannia del centralismo e rafforzò il suo convincimento che il problema delle nazionalità non possa essere affrontato positivamente in ordinamenti statali centralizzati. Di conseguenza, riconobbe la superiorità del federalismo svizzero rispetto al centralismo francese; nonché il suo favore per assetti istituzionali organizzati sulla base di piccole nazionalità, espressione della realtà sociale<sup>37</sup>.

Alcune componenti presenti all'interno dei movimenti nazionalisti spagnoli del XIX secolo vedevano in un'organizzazione di tipo federale l'assetto istituzionale più idoneo ad inserire le diverse nazionalità della Spagna all'interno di uno Stato caratterizzato dall'unione dei quattro popoli di Castiglia, Catalogna, Galizia e Euskadi.

Ad esempio, il movimento nazionalista *gallego* individuava nella codificazione di un assetto federale la condizione affinché la Galizia potesse rinunciare “voluntariamente de sus derechos todo cuanto fuese indispensable para crear la soberanía del Estado español”<sup>38</sup>; mentre, il *Proyecto de Constitución para el futuro Estado gallego*, elaborato nel 1887 dall'Assemblea federale di Lugo, ipotizzava una Confederazione iberica nella quale la Galizia, come Stato autonomo e sovrano, si lega agli altri “*Estados hermanos de la Nación española*” dando vita a una Patria comune.

Nel 1832 Ramón Xauradó y Fábregas pubblicò le “*Bases de una Constitución política o principios fundamentales de un sistema republicano*” dove propugnava la nascita di una Confederazione di enti territoriali locali; a suo avviso, il territorio dello Stato avrebbe dovuto suddividersi in Province dotate di un'assemblea legislativa, di un proprio Senato e di un *jefe* per l'attuazione delle leggi; a loro volta, ciascuna Provincia si sarebbe divisa in Distretti e ciascun Distretto era composto da sette Cantoni, mentre i cittadini di ogni Municipio eleggevano annualmente un proprio rappresentante in ambito cantonale.

Nella seconda metà del secolo XIX si ebbe una molteplicità di progetti ispirati al principio federale che, però, non furono in grado di concretizzarsi. R. Lafuente elaborò nel 1864 un progetto di Costituzione repubblicana e federale, il quale – ispirandosi all'esperienza nordamericana – prevedeva una pluralità di Stati indipendenti con competenze inerenti a “sus gobiernos interiores, económicos y administrativos” ed elencava le funzioni che si sarebbero dovute esercitare in ambito centrale. Mentre un successivo progetto di Costituzione federale elaborato da Cala y Díaz Quintero nel 1873 qualificò i Municipi e i Cantoni come “organismi politici della Nazione”<sup>39</sup>.

A sua volta, la Costituzione democratica del 1869 attribuì alle Deputazioni provinciali e ai

<sup>37</sup> B. VOYENNE, *Histoire de l'idée fédéraliste. Le fédéralisme de P.J. Proudhon*, Presses d'Europe, Paris, 1973; J. CAGIAO Y CONDE, *El federalismo español en la historia: volvamos a Proudhon*, in *Res publica*, 16, 2006, 120 ss. Si veda anche: P.J. PROUDHON, *De la Justice dans la Révolution et dans l'Eglise*, Paris, Fayard, 1988, 736.

<sup>38</sup> D. CASTELAO, *Sempre in Galizia*, As Burgas, Buenos Aires, 1961, 319.

<sup>39</sup> F. PEYROU, *Los orígenes del federalismo en España: del liberalismo al republicanismo. 1808-1868*, in *Historia contemporánea*, 22, 2010, 278 ss.; M. SUÁREZ CORTINA, *Utopías, chimeras y desencanto. El universo utópico de la España liberal*, Universidad de Cantabria, Santander, 2008.

Comuni alcune competenze relative agli “interessi peculiari” dei territori, riservando, però, al Re e alle *Cortes* il potere di intervenire “para impedir que las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos se extralimiten de sus atribuciones en perjuicio de los intereses generales y permanentes”<sup>40</sup>. L'impostazione di questo testo costituzionale, tuttavia, ipotizzava un sistema di relazioni inter-istituzionali di tipo gerarchico, dal momento che gli enti locali sarebbero stati sottoposti al controllo degli organi centrali dello Stato, inserendosi all'interno di una idea di monarchia democratica (ma centralizzata).

A sua volta, nel 1871, il periodico di Barcellona “La Independencia” pubblicò una serie di articoli dedicati a “La República Democrática Federal en Suiza” i quali, analizzando la storia e l'organizzazione sia della Confederazione svizzera che degli Stati Uniti d'America, proposero per la Spagna una struttura federale che avrebbe dovuto basarsi su tre principi fondamentali: la centralità delle nazionalità storiche, una sovranità ripartita tra la Nazione e le autonomie federate (Stati o Cantoni).

Si trattò di un'interessante proposta di tipo pattizio che, prendendo lo spunto dalla Confederazione svizzera in cui la sovranità originaria dei Cantoni trovava un limite nel dovere federale di lealtà alla Nazione, riteneva che lo Stato federale dovesse nascere sulla base di un patto sinallagmatico tra diverse unità territoriali libere, autonome e sovrane: secondo un processo ascendente, dai Municipi alla Nazione passando attraverso i Cantoni o gli Stati regionali<sup>41</sup>.

Un interessante progetto di organizzazione federale fu presentato alla III Assemblea del partito federalista nel febbraio del 1872: esso associava allo Stato federale spagnolo le colonie, sino a quando non avessero conseguito una adeguata “maturità” politica. In particolare l'art. 53 del progetto precisava che “España reconoce no tener propiedad ne dominio sobre sus colonias. Ejerce una tutela temporal cuyo término fijarán oportunamente las Cortes”; mentre l'art. 58, a sua volta, riconosceva agli abitanti delle colonie gli stessi diritti degli spagnoli e lo *status* di cittadino.

Si trattava di una formula associativa innovativa in quanto, sotto il profilo del diritto comparato, si può collegare al rapporto che, qualche anno prima, il Regno Unito aveva instaurato con il *Dominion* canadese approvando nel 1867 il *British North America Act*. Tuttavia, tale proposta presentava il limite di un'eccessiva indeterminatezza, in quanto non venivano precisate le condizioni che le colonie avrebbero dovuto soddisfare per acquisire l'indipendenza<sup>42</sup>.

Siffatta intesa fase di progettazione si concluse con il progetto di Costituzione del 1873 il quale, pur suscitando l'interesse dei giuristi per alcune scelte innovative, ebbe una gestazione travagliata ed effimera al punto che non raggiunse nel voto finale della Commissione

<sup>40</sup> Vedi: art. 99 della Costituzione del 1869.

<sup>41</sup> J. POMÉS-VIVES, *El federalismo regionalista catalán de base krausista durante el sexenio democrático (1868-1874)*, in *Historia Contemporánea*, 55, 2017, 421 ss.

<sup>42</sup> A. SÁNCHEZ ANDRÉS, *La alternativa federal a la crisis colonial. Las colonias en los proyectos de organización federal del Estado, 1872-1873*, in *Revista Complutense de Historia de Américas*, 23, 1997, 193 ss.

costituzionale la maggioranza necessaria per la sua entrata in vigore<sup>43</sup>.

Secondo tale proposta, gli Stati si sarebbero dovuti costituire sulla base di patti stipulati liberamente dai diversi territori; essi partecipavano all'organizzazione nazionale attraverso una rappresentanza di 4 senatori per ogni Stato eletti dalle rispettive *Cortes* (art. 52). Inoltre, ciascuno Stato aveva una piena autonomia economica, amministrativa e politica, compatibilmente con l'esistenza della Nazione (art. 92), poteva dotarsi di una Costituzione che non dovrà contrastare quella della Nazione (art. 93); inoltre, i suoi organi politici dovevano essere eletti a suffragio universale (art. 94).

Da ultimo, il meccanismo di distribuzione delle competenze attribuiva agli Stati la competenza di sviluppare la loro politica in materia di industria, opere pubbliche, viabilità regionale, beneficenza, istruzione, scuole di grado superiore e Università e negli "asuntos civiles y sociales" non riservati al Potere federale (artt. 96 e 98); mentre l'art. 99 individuava alcune materie precluse alla competenza statale (diritti individuali, forma democratica repubblicana, unità e integrità della patria, leggi contrarie alla Costituzione federale)<sup>44</sup>.

Nell'ottica della comparazione costituzionale va evidenziato che queste proposte esprimevano una visione del federalismo assai diversa da quella che aveva ispirato la nascita degli Stati federali negli Stati Uniti d'America; piuttosto, nonostante la qualificazione dello Stato come federale, i loro caratteri allora individuati sembrano anticipare alcuni aspetti della Costituzione della Seconda Repubblica spagnola (1936) e delle successive esperienze regionali.

Eguale, non va trascurato il condizionamento culturale prodotto dai lavori delle *Cortes* di Cadice: già l'*incipit* della Costituzione del 1812 – "la Nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios" – lasciava aperta la possibilità del "reconocimiento de cierto grado de soberanía por razones históricas, territoriales" di chi si ispirava all'esperienza nordamericana<sup>45</sup>. Anche se in posizione minoritaria, diversi componenti delle *Cortes*, appartenenti soprattutto alla componente dei territori ultramarini, consideravano la Nazione spagnola la "colonna vertebrale" dell'assetto statale<sup>46</sup>.

Un orientamento diverso all'interno delle *Cortes* si manifestò anche in tema di rappresentatività del Parlamento: se la componente maggioritaria riteneva che i deputati dovessero rappresentare la Nazione spagnola, intesa come l'unione di tante volontà individuali; una minoranza repubblicana sosteneva, invece, che i parlamentari dovessero rappresentare i territori da cui erano stati eletti<sup>47</sup>. Tuttavia, queste prime riflessioni in tema di federalismo si

<sup>43</sup> Il progetto fu presentato alla Commissione costituzionale il 17 luglio e la discussione iniziò l'11 agosto, ma successivamente i lavori furono interrotti; il testo finale, inoltre, fu trasmesso con ritardo al Parlamento per la sua approvazione, mentre il voto finale del 26 dicembre ebbe esito negativo.

<sup>44</sup> C. PÉREZ ROLDÁN, *El partido republicano federal*, Endymion, Madrid, 2001, 68 ss.; A. DE BLAS GUERRERO, *Tradición republicana y nacionalismo español*, Tecnos, Madrid, 1991; T. PÉREZ VEJO, *Nación, identidad nacional y otros mitos nacionales*, Nobel, Madrid, 1999; N. TOWNSON, *El republicanismo in España*, Alianza, Madrid, 1994; J. FERRANDO BADIA, *Historia político-parlamentaria de la República de 1873*, Edicusa, Madrid, 1973.

<sup>45</sup> J. VARELA SUANZES-CARPEGNA, *Nación, representación y articulación territorial del Estado en las Cortes de Cádiz*, in *Criterio Jurídico*, 11, 2011, 15.

<sup>46</sup> J.M. VIDAL BELTRÁN, *La cuestión territorial en la Constitución de Cádiz de 1812. Federalismo e independencia*, in *Revista Española de la Función Consultiva*, 19, 2013, 631 ss.

<sup>47</sup> A. SÁNCHEZ CARCELÉN, *Las posiciones políticas de los diputados catalanes en las Cortes de Cádiz con respecto a la organización territorial del Estado*, in *Revista de estudios políticos*, 176, 2017, 79 ss. Vedi anche: M. ARTOLA, *Las Cortes de Cádiz*, Pons, Madrid, 2003; J. LASARTE ÁLVAREZ, *Las Cortes de Cádiz. Soberanía, separación de poderes, Hacienda, 1810-1811*, Madrid, Pons, 2009; J. PÉREZ GARZÓN, *Las Cortes de Cádiz. El nacimiento de la nación liberal (1808-1814)*, Síntesis, Madrid, 2007.



rivelarono non omogenee e poco strutturate, mentre raggiunsero il punto più avanzato – anche se effimero – nel corso del c.d. *sexenio democrático* e nella Costituzione della Prima Repubblica<sup>48</sup>.

### 3. Il rapporto tra il federalismo “originario” e il federalismo “ibrido” latinoamericano.

Un confronto meramente formale dei testi costituzionali potrebbe indurre a ritenere che le Carte costituzionali approvate in America latina nella fase dell’indipendenza si siano ispirate alla Costituzione federale degli Stati Uniti d’America del 1776: tale impressione ha un indubbio fondamento qualora si consideri la *vis* attrattiva esercitata dalla Costituzione nordamericana, anche in virtù della conoscenza della “Democrazia in America” di Tocqueville e, soprattutto, dei *Federalist Papers* di Jay, Hamilton e Madison<sup>49</sup>.

Tali testi – che furono stampati anche in una versione spagnola – entrarono presto a far parte dell’“agenda politica” dei partiti liberali, contrari al centralismo proprio dei conservatori; inoltre, le componenti più radicali del movimento indipendentista individuaron nelle proposte favorevoli a riconoscere ai territori un’ampia autonomia politica un antidoto al dispotismo del potere centrale e una garanzia contro i tentativi di mettere in pericolo i diritti e le libertà individuali.

Vi erano, quindi, tutte le premesse culturali affinché l’esperienza nordamericana contribuisse a dotare le formazioni politiche liberali di una base teorica idonea ad affrontare i molti temi connessi alla costruzione dei nuovi Stati che dovevano formarsi una volta conquistata l’indipendenza<sup>50</sup>. D’altra parte, nella convulsa fase politica e istituzionale che decretò la fine del colonialismo nel continente americano, le modalità con cui si formarono gli Stati Uniti d’America costituirono una fertile fonte di ispirazione a causa di alcune concomitanze non trascurabili<sup>51</sup>.

Innanzitutto, i rispettivi percorsi storici presentavano delle similitudini, che sembrarono confermare l’idea di Dicey secondo cui le precondizioni per dar vita a una federazione debbono essere individuate sia nella presenza di una pluralità di territori collegati dalla storia e da una comune nazionalità, sia nell’aspirazione degli abitanti all’unione, ma non l’omogeneità<sup>52</sup>. Inoltre, in entrambe le esperienze si consolidò l’idea che l’idea federale dovesse necessariamente convivere con quella repubblicana, al fine di dar vita a ordinamenti democratici e

<sup>48</sup> G. TRUJILLO, *El federalismo español*, Cuadernos para el diálogo, Madrid, 1967; J. TRÍAS, A. ELORZA, *Federalismo y Reforma Social en España*, Seminarios y Ediciones, Madrid, 1975; M. CHUST, *Federalismo y cuestión federal en España*, Universitat Jaume I, Castellón de la Plana, 2004.

<sup>49</sup> M. FERRER MUÑOZ, J. LUNA CARRASCO, *Presencia de doctrinas constitucionales extranjerías en el primer liberalismo mexicano*, UNAM, México, 1996; A. ROIG, *El pensamiento social y político iberoamericano del siglo XIX*, Trotta, Madrid, 2000; J.A. AGUILAR RIVERA, R. ROJAS, *El republicanismo en Hispanoamérica*, CIDE, México, 2002; A. ANNINO, R. BUVE, *El liberalismo en México*, Verlag, Hamburg, 1993; S. MERLE SIMMONS, *La revolución norteamericana en la independencia de Hispanoamérica*, MAPFRE, Madrid, 1992.

<sup>50</sup> E. de la TORRE VILLAR, J.M. GARCÍA LAGUARDIA, *Desarrollo histórico del constitucionalismo hispanoamericano*, UNAM, México, 1976.

<sup>51</sup> J. CARPIZO, *Derecho constitucional latinoamericano y comparado*, in *Boletín mexicano de Derecho comparado*, 14, 2005, 949 ss; IDEM, *Federalismo en Latinoamérica*, UNAM, México, 1973; F. FERNANDEZ SEGADO, *El federalismo en América Latina*, UNAM, México, 2003; C. GARRIGA, *Historia y Constitución: trayectos del constitucionalismo hispánico*, Instituto Mora, México, 2010; A. ANNINO, M. TERNAVASIO, *El laboratorio constitucional latinoamericano 1807/1808-1830*, Velvuerter, Madrid, 2012.

<sup>52</sup> A. DICEY, *An introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Mac Millan, London, 1885, 141.

rappresentativi, aperti al riconoscimento dei diritti e dei doveri fondamentali dell'individuo<sup>53</sup>.

Alla luce di questa considerazione appare naturale che le carte costituzionali della fase indipendentistica fossero influenzate dal testo della Costituzione del 1776: si pensi, ad esempio, all'individuazione del Senato come Camera di rappresentanza dei territori presente nella Costituzione messicana del 1824<sup>54</sup>, nella Costituzione della Colombia del 1821<sup>55</sup>, nella Costituzione argentina del 1853 e nell'art. 30 della Costituzione brasiliana del 1889<sup>56</sup>. Così come i sistemi federali dell'America latina hanno fatto propri anche la tecnica degli *enumerated powers* per determinare le competenze della Federazione<sup>57</sup>, la previsione di clausole generali che legittimino un intervento dei poteri federali in ambiti materiali riservati agli Stati<sup>58</sup>; oppure il criterio della partecipazione (diretta o indiretta) dei territori ai procedimenti di revisione costituzionale<sup>59</sup>.

Tuttavia, al di là delle affinità linguistiche, il giudizio storico impone di considerare che l'affinità tra le due esperienze sia più formale che sostanziale. Innanzitutto, la scelta federale fu, negli Stati Uniti d'America, irreversibile come testimonia la posizione assunta dalla Federazione e dalla Corte Suprema in occasione del deflagrare della guerra civile.

Gli effetti di questa vicenda politica – che coinvolgeva profili essenziali della forma di Stato come la nozione di sovranità e i poteri della Federazione nei confronti dello Stato – produssero una demonizzazione politica della secessione: innanzitutto l'approvazione del XIV

<sup>53</sup> Sul rapporto tra Repubblica e federalismo si rinvia a: G. ROLLA, *Federalismo e Regionalismo in Europa. Alcune riflessioni sulle dinamiche in atto*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2019, numero speciale, 685 ss.

<sup>54</sup> “La base para nombrar los representantes de la cámara de diputados, será la población. Cada estado nombrará dos senadores, según prescriba la Constitución”.

<sup>55</sup> “El Senado de Colombia se compone de los Senadores nombrados por los Departamentos de la República, conforme a esta Constitución. Cada departamento tendrá cuatro Senadores”.

<sup>56</sup> Secondo l'art. 46 della Costituzione argentina del 1853 (“El Senado se compondrá de dos senadores de cada provincia elegidos por sus Legislaturas a pluralidad de sufragios; y dos de la Capital elegidos en la forma prescrita para la elección del presidente de la Nación”), mentre l'art. 30 della Costituzione brasiliana del 1889 statuisce che “O Senado compõe-se de cidadãos elegíveis nos termos do art. 26 e maiores de 35 anos, em número de três Senadores por Estado e três pelo Distrito Federal, eleitos pelo mesmo modo por que o forem os Deputados”.

<sup>57</sup> Alla base del Patto federativo che ha prodotto la Costituzione del Venezuela del 1811 vi è l'affermazione che “en todo lo que por el Pacto Federal no estuviere expresamente delegado a la Autoridad general de la Confederación, conservará cada una de las Provincias que la componen, su Soberanía, Libertad e Independencia: en uso de ellas, tendrán el derecho exclusivo de arreglar su Gobierno y Administración territorial”. Disposizioni simili si rinvengono nell'art. 20 della Costituzione messicana del 1824 (“El gobierno de cada estado se dividirá para su ejercicio en los tres poderes legislativo, ejecutivo, y judicial”), nell'art. 105 della Costituzione argentina del 1853 (“las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”). Così come secondo la Costituzione del Brasile rientra nelle competenze dello Stato “todo e qualquer poder ou direito, que lhes não for negado por cláusula expressa ou implicitamente contida nas cláusulas expressas da Constituição”.

<sup>58</sup> Come l'intervento federale per garantire la forma repubblicana di governo o respingere invasioni straniere o di altre Province (art. 6 Costituzione Argentina); ovvero clausole indeterminate capaci di interferire su di una pluralità di materie di competenza provinciale come quella contenuta nell'art. 67 della Costituzione argentina, ovvero nell'art. 13.2 della Costituzione messicana.

<sup>59</sup> La Costituzione argentina ha optato per la partecipazione al procedimento di revisione costituzionale del Senato e richiede una deliberazione assunta a maggioranza dei 2/3 dei componenti (art. 30); mentre la Costituzione del Brasile fa riferimento alla partecipazione diretta degli Stati, prevedendo che due terzi delle Province possono sollecitare la revisione costituzionale con una deliberazione approvata dalla maggioranza dei componenti di ciascuna Assemblea legislativa (art. 90). La Carta costituzionale della Colombia, a sua volta, prevedeva il rinnovo del corpo legislativo secondo il principio per cui l'assemblea che propone la modifica della Costituzione non può procedere anche all'approvazione del nuovo testo. Secondo l'art. 190 della Costituzione del 1821, se i 2/3 di ciascuna Camera richiede la riforma di alcuni articoli costituzionali, si dovrà rinnovare almeno la metà dei membri delle Camere, i quali potranno quindi deliberare la revisione costituzionale a maggioranza di almeno i 2/3 di ciascuna assemblea.

emendamento, subito dopo la fine della guerra civile, ha segnato emblematicamente il passaggio verso un potenziamento del ruolo del ruolo del legislatore e dei giudici federali a garanzia delle minacce alle loro libertà provenienti dagli Stati<sup>60</sup>; quindi la Corte Suprema assecondò appieno tale processo qualificando il federalismo nordamericano come “*a more perfect Union*” in cui ciascuno Stato fa parte dell’Unione non in base a un contratto, ma in virtù della Costituzione<sup>61</sup>.

Diversamente, per molti ordinamenti dell’America latina il dilemma tra federalismo o centralismo ha attraversato la loro storia: il contrasto tra le alternative fu assai aspro e violento non solo perché ha generato scelte istituzionali effimere e prontamente contraddette, ma anche in quanto l’esigenza di mediazione tra orientamenti contrapposti ha finito per dar vita sia a ipotesi federali impregnate di centralismo, sia a forme di Stato accentrate, ma aperte al riconoscimento dell’autonomia per i territori. Il sostanziale processo di accentramento degli ordinamenti federali fu favorito da diversi caratteri comuni agli Stati latinoamericani come un endemico deficit democratico, la propensione all’iper-presidenzialismo, il frequente ricorso all’intervento federale che hanno una verticalizzazione gerarchica delle relazioni tra il centro e i territori, alla forza dei *caudillos* e dei gruppi di potere locali, che hanno controllato la vita politica e istituzionale dei territori<sup>62</sup>.

Da ultimo, non va sottovalutato il condizionamento culturale esercitato dalla Spagna: tre secoli di dominazione politica non potevano non lasciare un segno indelebile nell’identità del continente, in virtù dell’eredità della religione cattolica, della tradizione giuridica spagnola e portoghese, nonché del fattore linguistico che ha rappresentato un potente veicolo di comunicazione delle idee<sup>63</sup>. Determinante al momento di individuare i confini interni degli Stati federali fu, ad esempio, la tradizione amministrativa delle Deputazioni provinciali introdotte dalla Costituzione di Cadice in Messico, delle *capitanías hereditarias* in Brasile e dei *pueblos* e dagli *ayuntamientos* in Argentina<sup>64</sup>.

Nel medesimo tempo, non vanno trascurate neppure le profonde differenze che contraddistinguono i singoli ordinamenti del continente latinoamericano; in proposito – come sostenuto da un autorevole – si sarebbe in presenza di un “universo semantico” al cui interno convivono realtà non omogenee, anche se accomunate da alcuni elementi agglutinativi<sup>65</sup>. Lo studioso, infatti, si trova a dover confrontare una pluralità di ordinamenti i quali se, per un lato, presentano profili formali e fonti di ispirazione comuni, per un altro lato, hanno seguito processi di federalizzazione distinti e rivelano un differente rendimento istituzionale.

<sup>60</sup> Tale emendamento affermava che nessuno Stato potrà approvare o applicare coattivamente una legge che diminuisca i privilegi o le immunità dei cittadini degli Stati Uniti.

<sup>61</sup> Così in *Texas v. White* (1869). Più in generale, in merito alla guerra civile nord americana si veda: J.C. CALHOUN, *Secessione e libertà*, La Rosa, Torino, 2007; L.M. BASSANI, *Stati e Costituzione: il federalismo autentico di John C. Calhoun (1782-1850)*, in *Eunomia*, 1, 2015, 291 ss.; A. LA PERGOLA, *Residui contrattualistici e struttura federale nell’ordinamento degli Stati Uniti*, Giuffrè, Milano, 1969; R. LURAGHI, *La guerra civile americana*, il Mulino, Bologna, 1978.

<sup>62</sup> Si veda in merito: J. REYES HERÓLES, *Federalismo y centralismo, México: historia y política*, Tecnos, Madrid, 1987, 151 ss.; J. CARPIZO, *Federalismo en Latinoamérica*, Instituto de Investigaciones jurídicas, México, 1973.

<sup>63</sup> In proposito si rinvia a: C. GARRIGA, *Historia y Constitución: trayectos del constitucionalismo hispano*, Instituto Mora, México, 2010; N.L. BENSON, *La aportación de España al federalismo mexicano*, in *Revista de la Facultad de derecho de l’Universidad de México*, 29, 1958; R. DE LABRA, *Relaciones de España con las Repùblicas hispanoamericanas*, Ed. Alfredo Alonso, Madrid, 1910.

<sup>64</sup> In generale: R. BREÑA, *Cádiz a debate: actualidad, contexto y legado*, El Colegio de México, México, 2014; M. FERRER MUÑOZ, *La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España*, UNAM, México, 1993; E. MARTIRÉ, *La Constitución de Bayona entre España y América*, CEPAC, Madrid, 2000.

<sup>65</sup> J. CARPIZO, *Derecho constitucional latinoamericano y comparado*, in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 114, 2005, 949 ss.

Ad esempio, è evidente la presenza di ordinamenti federali promossi dai territori e di altri realizzati con una dinamica devolutiva attraverso il decentramento delle funzioni dal centro.

Appartiene alla prima tipologia l'esperienza del Messico. In questo caso, il *federalizing process* fu avviato dalle Deputazioni provinciali (Jalisco, Zacatecas, Guanajuato, Puebla, Yucatàn, Oaxaca, Michoacán, San Luis Potosí, Querétaro) che affermarono la propria indipendenza, dotandosi di propri organi di governo, mentre la Federazione nacque come patto tra Stati indipendenti e posti in posizione di eguaglianza all'interno della Federazione<sup>66</sup>.

Su di un versante opposto si pone, invece, l'esperienza venezuelana: se la Dichiarazione di Indipendenza del 1811 formalizzò un mero accordo tra i territori piuttosto che un ordinamento nuovo ed unitario, le Costituzioni del 1819 e del 1821 diedero vita, su influenza di Simón Bolívar, a uno Stato unitario, diretto dall'alto e suddiviso in Dipartimenti sotto il controllo del Governo nazionale. Mentre la Costituzione del 1858, introducendo il principio dell'elezione a suffragio universale dei governatori locali, favorì nei fatti l'affermazione di un federalismo caratterizzato da un *caudillismo* provinciale<sup>67</sup>.

#### 4. L'“anomalia” federale del Canada.

Se per sistemi federali dell'America latina si può parlare di un processo di ibridazione tra il federalismo degli Stati Uniti d'America, la tradizione amministrativa del colonialismo spagnolo e la specificità dei singoli processi di indipendenza, nel caso delle colonie inglesi del Basso e dell'Alto Canada si è assistito a una federalizzazione “anomala”, alimentata non da una tensione unitaria, ma piuttosto dalla ricerca di un punto di equilibrio tra la tendenza della storia canadese alla conservazione delle differenti identità di origine e la necessità di collaborare in ambito continentale<sup>68</sup>. E tale compito è stato assegnato al centro politico e istituzionale del paese.

Le tappe di questo travagliato percorso sono state scandite da diversi atti di rilievo costituzionale: dal *Constitution Act* del 1791 all'*Act of Union* del 1840, dal *British North America Act* del 1867 al *Constitution Act* del 1982.

Il primo documento si proponeva essenzialmente di dividere il territorio (prima incluso nella colonia del Québec) nelle due colonie del Basso e Alto Canada, entrambe dotate di una forma di governo rappresentativa conforme alla tradizione inglese. L'obiettivo perseguito era duplice: si trattava, sul piano politico, di trasferire progressivamente l'esercizio del potere esecutivo dal Parlamento britannico alle Province; mentre, dal punto di vista dell'economia, la soluzione

<sup>66</sup> Tra i molti contributi si segnalano: M.G. OROPEZA, *El federalismo*, UNAM, México, 1995. M. FERRER MUÑOZ, *La formación de un Estado nacional en México. El imperio y la República federal: 1821-1835*, UNAM, México, 1995; D. VALADÉS, *Presupuestos históricos del federalismo mexicano*, in *Federalismo y regionalismo*, CEPC, Madrid, 1979, 197 ss.; A. CÁNOVAS, *El federalismo mexicano*, Mex Editores, México, 1960; D.A. BARCELÓ ROJAS, *Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano*, UNAM, México, 2009.

<sup>67</sup> A. BREWER CARIÁS, *Angostura, 1819. La reconstrucción y la desaparición del Estado del Venezuela*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2019, 43 ss.; C. PARRA PÉREZ, *Historia de la Primera República de Venezuela*, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, Caracas, 1959; E. PLAZA, R. COMBELLAS, *Procesos Constituyentes y Reformas Constitucionales en la Historia de Venezuela: 1811-1999*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2005; P. GRASES, *Pensamiento político de la emancipación venezolana*, Biblioteca Ayacucho, Caracas, 1988; J. ROMERO, L.A. ROMERO, *Pensamiento político de la emancipación 1790-1825*, Biblioteca Ayacucho, Caracas, 1977.

<sup>68</sup> L. CODIGNOLA, L. BRUTI LIBERATI, *Storia del Canada*, Bompiani, Milano, 1999, 279 ss.



avrebbe favorito lo sviluppo delle infrastrutture necessarie per potenziare le comunicazioni e i trasporti<sup>69</sup>.

A sua volta, l'*Act of Union* del 1840 – adottato in seguito alla ribellione delle Province dell'*Upper* e *Lower* Canada – perseguì prioritariamente l'obiettivo di risolvere la questione francocanadese<sup>70</sup>. Sotto il profilo dell'organizzazione costituzionale fu istituito un Parlamento unico e a ciascuna Provincia fu riservato un numero eguale di seggi (nonostante la diversa consistenza della popolazione)<sup>71</sup>, Kingston divenne la capitale dell'Unione e si perfezionò la forma di governo in senso parlamentare introducendo la regola della responsabilità politica dell'esecutivo nei confronti del Parlamento.

La *ratio* sottesa all'unificazione dei territori e dei gruppi linguistico-religiosi consisteva nella volontà di affermare il ruolo centrale della maggioranza britannica (e) protestante a svantaggio della componente franco-canadese (cattolica); mentre la scelta di unificare le finanze dei due territori si proponeva di risolvere l'elevato debito dell'Alto Canada con l'apporto del solvibile *Lower* Canada. L'intento di privilegiare una componente etnica a discapito dell'altra divenne palese allorché si introdusse il divieto dell'uso ufficiale della lingua francese.

Tale strategia di assimilazione non ebbe, tuttavia, un sostanziale sviluppo, in quanto, qualche decennio dopo, fu superata da un più organico disegno costituzionale che portò all'approvazione del *British North America Act* nel 1876. I delegati delle Province si riunirono a Charlottetown per discutere una nuova proposta di unificazione, sempre ispirandosi al sistema costituzionale britannico: con un Governatore generale in rappresentanza della Corona, un esecutivo con al vertice il Primo ministro, una Camera elettiva composta con il sistema uninominale e un Senato nominato a vita nel rispetto delle sezioni geografiche del paese in modo da compensare parzialmente la rappresentatività dei territori demograficamente più deboli<sup>72</sup>.

Tale Atto non fu espressione di un effettivo potere costituente, in quanto venne approvato con legge del Parlamento britannico; inoltre, a giudizio di alcuni storici, non può essere considerato l'espressione di *idem sentire* da parte delle Province, che erano animate da motivazioni differenti: i territori marittimi erano interessati a non interrompere il loro *trend* di sviluppo economico, il Québec perseguiva l'obiettivo di salvaguardare la propria identità nazionale e linguistica; mentre l'Ontario puntò a conseguire la separazione dal Québec<sup>73</sup>. Più che un patto unitario si trattò di un patto con fondamento utilitaristico.

Originale – rispetto alle altre esperienze federali – si rivelò il criterio utilizzato per distribuire le competenze tra Federazione e Province (in buona parte ancora vigente), che si allontanò da quello scelto dai costituenti statunitensi optando per l'introduzione di un duplice elenco: l'art.

<sup>69</sup> Sul punto si veda: M. OLIVETTI, *Le origini del regime parlamentare in Canada: il Constitution act (1791), l'Act of union (1840) ed il riconoscimento per via convenzionale del responsible government (1848)*, in *Diritto e società*, 4, 2017, 743 ss.

<sup>70</sup> L'obiettivo individuato non fu conseguito appieno, anche se la legge approvata dalla Camera dei Comuni assicurò al sistema una certa stabilità.

<sup>71</sup> Infatti, gli abitanti del Canada Ovest erano 450.000 contro i 650.000 abitanti del Canada Est.

<sup>72</sup> G. BURINOT, *A Manual of constitutional history of Canada. From the earliest period to 1901*, Clark Company, Toronto; R.J. CHEFFINS, R.N. TUCKER, *The constitutional process in Canada*, McGraw Hill, Toronto, 1975.

<sup>73</sup> Così: L. CODIGNOLA, L. BRUTI LIBERATI, *Storia del Canada*, cit., 415 ss.



91 determinava le 29 materie di spettanza federale, mentre il successivo articolo elencava 16 materie rientranti nella competenza esclusiva del legislatore provinciale.

Tuttavia, la separazione tra i rispettivi ambiti di attribuzione era solo apparente, dal momento che la rigidità del criterio fu attenuata dall'introduzione di alcune clausole generali suscettibili di espandere le competenze legislative sia federali che provinciali. L'art. 92 riconosceva alle Province la competenza in tutte le materie *"of a merely local or private Nature in the Province"*; mentre l'art. 91, a sua volta, attribuiva al Governo federale del Canada la competenza a legiferare per la *"peace, order and good government of Canada, in relation to all matters not coming within the classes of subjects by this Act assigned exclusively to the legislatures of the Provinces"*.

In definitiva, si può attribuire – a nostro avviso – al *British North America Act* la presenza di una contraddizione genetica, consistente nella difficoltà di innestare la storica tendenza delle Province all'autonomia all'interno di un ordinamento modellato sul sistema unitario inglese: si dà vita, pertanto, ad un sistema "quasi federale", contraddistinto dall'attribuzione alla Federazione di poteri assai rilevanti – tra cui quello di veto sulla legislazione provinciale e quello di nomina dei componenti di importanti organi.

Dal *British North America Act* emerge un'idea del Canada come patto tra "due popoli fondatori", con la conseguenza che il pluralismo riconosciuto e tutelato era soltanto di tipo duale: tra inglese e francese, sul piano linguistico, tra cattolici e protestanti, dal punto di vista religioso, tra *civil law* e *common law*, in materia di diritto. Tale intenzione uscì rafforzata dalla scelta di prevedere garanzie per le sole scuole confessionali cattoliche e protestanti, e per il bilinguismo<sup>74</sup>.

A rafforzare tale valutazione si può notare che l'art. 93 dell'*Act* ha introdotto garanzie e ha disciplinato il bilinguismo. D'altra parte, la concezione essenzialmente duale della società canadese non fu intaccata neppure in tempi più recenti, qualora si consideri che un mutamento di prospettiva a favore di un approccio più pluralistico si è avuto soltanto a partire dal 1963, allorché fu istituita la *Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism* la quale – pur essendo stata formata per risolvere i numerosi punti di contenzioso in atto tra i due "popoli fondatori" – si aprì culturalmente alla considerazione delle sollecitazioni provenienti dagli altri gruppi etnici, che richiedevano il riconoscimento del loro apporto al processo di unificazione del Canada.

Solo molti decenni dopo si posero le premesse costituzionali per passare da un ordinamento fondamentalmente bi-nazionale a uno multiculturale; tuttavia, il progetto di un Canada come *"home of diverse communities"*, per un verso, mise in crisi la convinzione che alla base dell'assetto costituzionale del Canada vi fosse una *grundnorm* secondo cui il sistema si sarebbe dovuto reggere su di un patto tra i "due popoli fondatori"; ma, per un altro verso, lo stesso si arenò dinanzi al nodo irrisolto costituito dalle aspirazioni del Québec, dando vita a un percorso accidentato che un'autorevole dottrina ha qualificato come *"Constitutional Odyssey"*<sup>75</sup>.

Se in occasione del *Meech Lake Accord* (mai entrato in vigore) fu prevista una clausola costituzionale finalizzata a soddisfare la peculiarità nazionale del Québec, in base alla quale il *"Québec constitutes within Canada a distinct society"*; il successivo *agreement* costituzionale, con l'approvazione della c.d. "Canada clause", adottò una formula ambigua che riconosceva il

<sup>74</sup> Si veda, ad esempio, l'art. 93 del *North America Act*.

<sup>75</sup> P. RUSSELL, *Constitutional odyssey: can Canadians be a sovereign people?*, University of Toronto Press, Toronto, 1993.

Québec quale società distinta, ma nello stesso tempo affermava l'eguaglianza tra le varie Province<sup>76</sup>.

La difficoltà di inserire all'interno di un'organizzazione costituzionale di tipo unitario le contrapposte esigenze della Provincia francofona, delle popolazioni indigene, del tessuto sociale multiculturale prodotto dalla massiccia immigrazione evidenziano come la soluzione federale canadese sconti l'incapacità di assolvere alla funzione primaria del federalismo "originario": riuscire a comporre "inimicizie" storiche, assicurando all'interno di un contesto unitario la convivenza di una pluralità di nazionalità e la loro aspirazione al *self-government*.

## 5. Il federalismo "unitario" europeo.

In Europa si assiste, alla fine del primo conflitto mondiale, a una diffusione di esperienze federali coincidenti con la fine di importanti assetti imperiali: in quegli anni, infatti, in seguito alla dissoluzione della monarchia Austro-ungarica fu approvata la Costituzione federale austriaca del 1918; dopo la caduta degli Zar prese corpo lo Stato federale sovietico; a sua volta, in Germania entrò in vigore nel 1919 la Costituzione di *Weimar*, mentre nel 1931 la Costituzione della Seconda Repubblica spagnola costituì un significativo ponte di passaggio dal federalismo al regionalismo.

La trasformazione degli Stati unitari accentrati (monarchici) fu una conseguenza politico-istituzionale dell'esito della guerra e della loro responsabilità di aver promosso – per spirito di potenza – una guerra distruttiva, che aprirà la strada all'avvento dei totalitarismi.

Escludendo il caso sovietico che seguì una propria, originale dinamica, il prototipo del federalismo austro-tedesco può essere individuato nella tradizione costituzionale prussiana, la quale nel secolo precedente, contrapponendosi all'accentramento francese, optò per un assetto costituzionale in grado di contemperare l'unità della Nazione con la salvaguardia delle realtà territoriali che si erano confederate in seguito al Congresso di Vienna. Un salto di qualità nella direzione di una maggior integrazione tra gli Stati si ebbe in seguito alla vittoria prussiana sulla Francia, culminata con la battaglia di Sedan del 2 settembre 1870, allorché si crearono le condizioni politiche per l'unificazione del *Norddeutscher Bund*, attraverso il quale i principi (tra di loro federati) offrirono al Re di Prussia la Corona imperiale<sup>77</sup>.

La nuova organizzazione degli Stati germanici si perfezionò con l'approvazione della Costituzione del 1871: tale documento è rilevante, non solo perché dà fondamento giuridico alla nascita di un altro Stato federale in Europa (dopo la Svizzera), ma anche in quanto prevedeva una forma originale di bicameralismo differenziato rappresentativo degli Stati non comparabile con la soluzione nordamericana; così come fu peculiare la tecnica utilizzata per garantire un equilibrio tra i poteri della Federazione.

<sup>76</sup> Anche questo accordo non entrò in vigore.

<sup>77</sup> L'atto costituzionale confederativo dell'8 giugno 1815 individuava all'art. 2 la sua finalità nel "mantenimento della sicurezza esterna e interna dell'Alemagna, dell'indipendenza e inviolabilità degli Stati confederati". Con riferimento alla natura contrattualistica del federalismo tedesco: G. DELLEDONNE, *Il dibattito tedesco sui fondamentali contrattualistici del federalismo*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1, 2019, 165 ss.

Il *Reichstag*, eletto a suffragio universale, doveva fungere da argine alle istanze particolaristiche dei territori, i quali erano rappresentati – invece – dal *Bundesrat*, attraverso i Sovrani dei diversi Stati. La peculiare composizione del Senato avrebbe dovuto, a sua volta, costituire un freno alle tendenze democratiche e liberali della Camera elettiva. Competeva, inoltre, all’Imperatore garantire l’uniformità delle norme all’interno dell’Impero e assicurare l’unitarietà del sistema.

D’altra parte, la ricerca dell’unità nazionale ha contrassegnato tutte le fasi della storia di quei territori: dalla proclamazione del II Reich nel 1871 alla Costituzione del 1949, passando per quella di Weimar del 1919. Infatti, lo stesso disegno costituzionale fu sostanzialmente riproposto nei documenti costituzionali del secolo successivo, con la variante che la Seconda Camera ha perfezionato la sua natura di organo costituzionale rappresentativo degli Stati: secondo l’art. 60 della Costituzione del 1918 “per la rappresentanza dei Länder tedeschi nella legislazione e amministrazione del Reich viene costituito un Reichsrat”; a sua volta l’art. 50 della Costituzione del 1949 afferma che “attraverso il Consiglio federale i *Länder* collaborano alla legislazione e all’amministrazione della Federazione”. Inoltre, la titolarità della sovranità appartiene alla Federazione, mentre i *Länder* godono di uno *status* di autonomia.

Una caratteristica del federalismo di tradizione germanica è costituita dalla combinazione tra il sistema parlamentare e un assetto federale di tipo cooperativo in cui i territori partecipano alle scelte fondamentali e alla legislazione federale in virtù di una regola di cooperazione istituzionalizzata<sup>78</sup>.

In definitiva, i tratti tipici del federalismo tedesco possono essere individuati nell’omogeneità, nella lealtà federale, oltre che nella peculiare struttura del bicameralismo. L’omogeneità autorizza la Federazione a intervenire in materie di spettanza dei *Länder*, quando ciò sia necessario per evitare squilibri tra le comunità; la lealtà federale vincola la Federazione e i *Länder* a tenere una condotta rispettosa del principio di collaborazione e di solidarietà. Il bicameralismo, infine, introduce un criterio di rappresentatività dei territori, che partecipano direttamente alla formazione della volontà politica nazionale.

Anche in Austria il processo di federalizzazione si è caratterizzato per elementi non secondari di centralismo e per una ponderata distribuzione delle attività “sovrane” secondo criteri devolutivi. Tale caratteristica fu motivata sia da ragioni storiche (come il lascito della Monarchia e la posizione assorbente della Capitale), sia da scelte costituenti (come l’attribuzione di una ridotta attività normativa ai *Länder* da svolgere nelle forme della cosiddetta “amministrazione federale indiretta”).

La dimensione “unitaria” del federalismo caratterizza anche un altro ordinamento di tipo federale presente in Europa.

In Svizzera l’opzione federale maturò come reazione all’intervento della Francia rivoluzionaria che, nel 1798, aveva imposto a tali territori un’omogeneizzazione forzata; di conseguenza, i Cantoni svizzeri sottoscrissero un patto federale, che si proponeva di recuperare i precedenti ordinamenti cantonali e di affidare alla Federazione il compito di armonizzare le molte differenze che contraddistinguevano la realtà di quel paese: religiose (tra protestanti e

<sup>78</sup> M. KÖLLING, *La cultura federal istituzionalizza en Alemania*, in *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 2018, 16, 30 ss.

cattolici), economiche (tra un'economia precapitalistica e un'altra liberale) e politiche (tra conservatori e giacobini).

Dall'Atto federale del 1815 emergeva una certa influenza della scelta federale compiuta dagli Stati Uniti d'America – specie per quanto concerne una visione pattizia della Confederazione e un criterio di ripartizione delle competenze per cui sono riservate ai Cantoni tutte le funzioni non esplicitamente riservate al Centro –, mediata dalla persistenza di istituti preposti a valorizzare la posizione centrale dei Cantoni. A tal fine il governo federale aveva un carattere collegiale, con la presenza di rappresentanti dei 22 Cantoni, ciascuno dei quali era sottoposto al vincolo di mandato.

Tale soluzione si differenziava qualitativamente dal “modello” nordamericano in quanto non prevedeva una diversa rappresentatività (dei territori e dei cittadini) degli organi centrali.

Successivamente, la frattura del 1847 prodotta dalla fallita scissione dei Cantoni cattolici generò l'esigenza di rafforzare il ruolo della Federazione, ampliando le sue competenze legislative e affidando al Tribunale federale il ruolo di unificazione del diritto. A sua volta, la forma di governo fu modellata sulla base di un legislatore bicamerale – il Consiglio degli Stati in cui ogni Cantone ha due rappresentanti e il Consiglio nazionale eletto con il sistema maggioritario sulla base della popolazione dei singoli Cantoni – e di un esecutivo (Consiglio federale), composto di sette membri che operano collegialmente, che non è legato da un rapporto di fiducia nei confronti del Parlamento.

Infine, il potere degli organi rappresentativi venne controbilanciato dalla previsione di molteplici forme di partecipazione diretta dei cittadini alle decisioni pubbliche, tramite l'istituto del referendum. Con tale scelta i federalisti svizzeri individuarono nel popolo – e non nei giudici – la *viva vox Constitutionis*.

Un ponte tra il federalismo e il regionalismo europeo è rappresentato – infine – dalla forma di Stato integrale, codificata nella breve e tribolata esperienza della Seconda Repubblica spagnola (1931-1936).

Nel discorso di presentazione del progetto elaborato dalla Commissione costituzionale il giurista Jiménez de Asúa delineò i presupposti che avrebbero dovuto caratterizzare il nuovo assetto costituzionale dello Stato spagnolo: gli organi costituzionali dovrebbero basare la loro legittimazione sul principio democratico e sull'idea nordamericana dei *checks and balances*; si dovrebbe superare il concetto generico di Nazione, attribuendo direttamente ai popoli la titolarità della sovranità. Infine, l'assetto istituzionale della Repubblica avrebbe dovuto fondarsi sui Municipi (associati in *Mancomunidades*) e sulle Comunità autonome, enti dotati di competenza statutaria.

Nell'illustrare la proposta innanzi alle *Cortes*, qualificò la proposta come una Costituzione avanzata, ma non socialista, democratica, liberale e di contenuto sociale, che *va directa al alma popular*<sup>79</sup>.

La sua architettura costituzionale merita interesse per alcune scelte compiute inerenti la

<sup>79</sup> *Diario de sesiones de las Cortes Constituyentes de la Segunda República española*, 27 de agosto de 1931, 647. A proposito dell'esperienza costituente e dell'apporto di JIMÉNEZ DE ASÚA si veda: L. JIMÉNEZ DE ASÚA, *Proceso histórico de la Constitución de la II República española*, Reus, Madrid, 1932; IDEM, *La Constitución política de la democracia española*, Ercilla, Santiago de Chile, 1942.

forma di Stato: delinea un “modello” intermedio tra lo Stato unitario e quello federale – Stato integrale – e si caratterizza per affidare lo *status* di autonomia dei territori al principio dispositivo.

La nuova forma repubblicana fu pensata, soprattutto, per dare una risposta alle esigenze di autogoverno della Catalogna, dei Paesi Baschi e della Galizia; tuttavia, essa poteva espandersi su tutta la penisola sulla base della volontà dei singoli territori. Viene, cioè, costituzionalizzato per la prima volta il principio dispositivo e introdotta una differenza di *status* tra i territori, assimilabile alla distinzione tra nazionalità e regioni contenuta nell’art. 2 della Costituzione del 1978.

I costituenti, inoltre, evitarono di qualificare la Repubblica come federale, considerando tale formula in crisi alla luce delle precedenti fallimentari esperienze spagnole: tentarono piuttosto di realizzare una sintesi tra la “grande España” e l’autonomia regionale in modo da consentire a ogni territorio di godere dell’autonomia di cui ha bisogno “por su grado de cultura y de progreso”. Si trattò di una scelta pragmatica ritenuta in grado di superare, da un lato, le contrapposizioni ideologiche tra federalismo e tradizione monarchica e, dall’altro lato, le storiche antitesi tra centro e periferia, favorendo un’integrazione basata soprattutto su nuovi criteri di distribuzione delle competenze tra lo Stato e le Regioni<sup>80</sup>.

Più in dettaglio, l’art. 1 affermava che la Repubblica costituisce uno Stato integrale, compatibile con l’autonomia dei Municipi e delle Regioni, mentre l’art. 8 precisava che lo Stato spagnolo sarà integrato “por Municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía” e che i territori spagnoli del Nord Africa “se organizarán en régimen autónomo en relación directa con el Poder central”. Inoltre, l’art. 10 introduceva regimi particolari di autonomia per le isole Canarie e le Baleari<sup>81</sup>, così come riconosceva la specificità di alcune esperienze organizzative tradizionali, come quelle dei regimi comunali organizzati sotto forma di *consejo abierto*<sup>82</sup>.

Inoltre, la Costituzione repubblicana si ispira alla Costituzione di *Weimar* e a quella austriaca per fissare un articolato sistema di ripartizione delle competenze tra i livelli istituzionali sulla base delle opzioni offerte dal coevo diritto costituzionale europeo.

L’art. 14 elencava le materie di competenza esclusiva dello Stato, mentre quelle riservate alla disciplina regionale erano inserite nei rispettivi Statuti di autonomia<sup>83</sup>; a sua volta l’art. 18, attraverso una clausola generale, precisava che lo Stato ha una competenza residuale in tutte le materie non espressamente riconosciute dagli Statuti alle singole Regioni. Inoltre l’art. 19

<sup>80</sup> FERNANDEZ SEGADO, *Las Constituciones Históricas Españolas*, Civitas, Madrid, 1986; J. OLIVER ARAUJO, *El sistema político de la Constitución española de 1931*, Universitat de les Illes Balears, Palma, 1991; J. ARRARAS, *Historia de la Segunda República*, Editora Nacional, Madrid, 1970; C. de CABO, *La República y el Estado liberal*, Tucar, Madrid, 1977; L. SANCHEZ AGESTA, *Historia del constitucionalismo español (1808-1936)*, CEC, Madrid, 1984; S. PAYNE, *La primera democracia española: la Segunda República, 1931-1936*, Paidós, Barcelona, 1995; J. GIL PECHARROMÁN, *La Segunda República española: (1931-1936)*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2006; F.J. CORCUERA ATIENZA, *La Constitución española de 1931 en la historia constitucional comparada*, in *Fundamentos*, n. 2, 2000, 629-695.

<sup>81</sup> “Cada isla formará una categoría orgánica provista de un Cabildo insular como Cuerpo gestor de sus intereses peculiares, con funciones y facultades administrativas iguales a las que la ley asigne a las provincias”.

<sup>82</sup> Anche questa particolare modalità di esercizio della democrazia è stata confermata nella Costituzione del 1978. Sul suo attuale funzionamento si veda: E. GALBAJA CABRERO, *Partidos políticos y régimen de consejo abierto*, in *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, CEPC, Madrid, 2016, 95 ss.

<sup>83</sup> Si veda l’art. 16.



introduceva una competenza “concorrente” disponendo che lo Stato potrà “fijar, por medio de una ley, aquellas bases a que habrán de ajustarse las disposiciones legislativas de las regiones autónomas, cuando así lo exigiera la armonía entre los intereses locales y el interés general de la República”. Un altro gruppo di articoli, poi, individuava alcune competenze statali capaci di incidere su tutte le materie e le funzioni spettanti alle Regioni: si tratta della clausola di supremazia del diritto statale nei confronti di quello regionale (art. 21) o del potere statale di affidare alle Regioni l’attuazione delle leggi statali in materie di competenza dello Stato centrale<sup>84</sup>.

Da ultimo, va segnalata l’importante innovazione introdotta dall’art. 122 Cost. che ha istituito il *Tribunal de Garantías constitucionales*, un organo competente a decidere sia sui ricorsi di costituzionalità delle leggi, sia sui conflitti di competenza tra lo Stato e le Regioni<sup>85</sup>.

A partire dalla metà del secolo scorso, prese forma in Europa un’ulteriore “variante” dello Stato unitario rappresentativo, che potremmo qualificare come “regionale”. Per individuare la differenza tra questa forma di Stato e il federalismo è, a nostro avviso, tuttora valida la definizione data da un importante giurista italiano – Gaspare Ambrosini – il quale già nel 1933 precisò che “si ha il sistema dello Stato federale quando le collettività autonome riescono a conservare nel seno della collettività più vasta di cui fanno parte la qualità di Stato (nel qual caso si chiameranno Stati membri); si ha invece il sistema di quello che si è denominato Stato caratterizzato dalle autonomie regionali quando le collettività territoriali (regioni) sono bensì dotate di autonomia, cioè di diritti propri, che le differenziano nettamente dalle collettività consimili (province) viventi nel seno dello Stato unitario, ma non arrivano ad avere tutti i requisiti per entrare nella categoria degli Stati membri”<sup>86</sup>.

Il regionalismo si è manifestato, prima, in Italia con la Costituzione del 1948, poi, trentadue anni dopo, in Spagna. Si tratta di esperienze che, nella loro fase genetica, presentano alcuni caratteri comuni.

Innanzitutto, in entrambi gli ordinamenti, sono stati costituzionalizzati – anche se con tecniche differenti – due “livelli” di autonomia: in Italia i territori cui affidare uno *status* speciale furono individuati anteriormente all’approvazione della Costituzione repubblicana<sup>87</sup>; in Spagna, invece, la Costituzione si è limitata a distinguere genericamente tra regioni e nazionalità, demandando alla fase statutaria la determinazione delle attribuzioni che legittimano una condizione di autonomia differenziata<sup>88</sup>.

<sup>84</sup> J. LUIS CASCAJO CASTRO, *Notas sobre el ordenamiento constitucional de la Segunda República: la distribución de competencias en el Estado integral*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, 36, 1993, 13 ss.

<sup>85</sup> J. LUIS CASCAJO CASTRO, *Kelsen y la Constitución española de 1931*, in *Revista de estudios políticos*, 1978, 1, 243 ss.; P. CRUZ VILLALON, *Dos modos de regulación del control de constitucionalidad: Checoslovaquia (1920-1938) y España (1931-1936)*, in *Revista española de derecho constitucional*, 1982, 2, 115 ss.; F. RUBIO LLORENTE, *Del Tribunal de Garantías al Tribunal constitucional*, in *Revista de derecho político*, 1982-1983, 27 ss.; R.M. RUIZ LAPEÑA, *El Tribunal de Garantías constitucionales en la II República*, Barcellona, Bosch, 1982.

<sup>86</sup> G. AMBROSINI, *Un tipo intermedio di Stato federale tra l’unitario e il federale caratterizzato dall’autonomia regionale*, in *Rivista di Diritto Pubblico*, 1933, 93.

<sup>87</sup> Si veda, per ulteriori riferimenti dottrinali: G. ROLLA, *Alcune considerazioni in merito al fondamento costituzionale del regionalismo speciale. L’apporto del diritto comparato*, in *Le Regioni*, 2015, 2, 321 ss.

<sup>88</sup> L. SAN ANTÓN MORACHO, *(Re)definiendo España: una aproximación a la génesis del artículo 2 de la Constitución española*, in *Geografía e historia*, 25, 2018, 193 ss.; J. SOLOZABAL ECHAVARRIA, *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, Mac Grow Hill, Madrid, 1988, 81; G. JÁUREGUI BERECIARTU, *Los conceptos de Nacionalidad y Región en la Constitución de 1978*, in *Iura Vasconiae*, 11, 2014, 387 ss.

In secondo luogo, in entrambi gli ordinamenti l'individuazione delle competenze fu essenzialmente frutto di processi devolutivi. In Italia, sono presenti nel testo costituzionale numerose disposizioni che attribuiscono allo Stato il potere di determinare il *quantum* delle attribuzioni che riguardano allo stesso modo tutte le Regioni a statuto ordinario<sup>89</sup>. In Spagna il processo di regionalizzazione ha avuto un andamento simile: nonostante la scelta a favore del principio dispositivo e l'opzione per un sistema sostanzialmente de-costituzionalizzato la potenziale possibilità di differenziare le competenze tra i territori fu concretamente limitata dalla scelta di accentrare il processo devolutivo attraverso *Pactos autónomicos* nazionali<sup>90</sup>.

Infine, la codificazione della scelta regionale ha avuto nei due ordinamenti delle comuni fonti di ispirazione. I costituenti italiani pervennero alla scelta di un assetto regionale generalizzato, individuando come stella polare il regionalismo spagnolo della seconda Repubblica e il federalismo tedesco. Quest'ultimo, in particolare, riecheggì nel corso dei lavori costituenti grazie agli apporti di Gaspare Ambrosini e di Costantino Mortati: del primo fu utile la conoscenza dei classici di lingua tedesca; mentre si deve a Mortati la traduzione e il commento della Costituzione di Weimar. L'esperienza della Seconda Repubblica spagnola, a sua volta, ha suscitato nel "periodo transitorio" l'interesse di importanti costituzionalisti italiani, i quali vi intravidero un ponte tra il federalismo e le teorie repubblicane sulla libertà e l'autogoverno dei territori<sup>91</sup>.

In Spagna, poi, l'organizzazione territoriale dello Stato può essere annoverata tra i tipi di codificazioni "derivate", nel senso che ha tratto ispirazione sia dalle Costituzioni storiche, sia da Costituzioni straniere ispirate al principio di autonomia costituzionale dei territori. Evidente è stata l'influenza della Costituzione repubblicana del 1931, specie per quanto riguarda la concezione di Stato composto, il principio dispositivo, il riconoscimento di *hechos diferenciales*. Ma non manca neppure il richiamo ad articoli della Costituzione italiana: come l'art. 118 Cost., che ammette la possibilità per lo Stato di delegare funzioni amministrative alle Regioni e agli enti locali, l'art. 120 Cost., che vieta alle Regioni di introdurre limiti alla libera circolazione delle persone e delle merci o l'art. 124 Cost. che disciplina la presenza in ogni Regione di un Commissario del Governo.

Mentre, l'esperienza della Repubblica federale di Germania ha influito sulle tecniche di ripartizione delle competenze tra i livelli istituzionali e sul potere di intervento federale in caso di mancata esecuzione da parte dei *Länder* di obblighi costituzionali o normativi.

Il processo di regionalizzazione si è progressivamente sviluppato, per cui – al momento – accanto alle due forme di regionalismo "originario" convivono forme di regionalizzazione "a tappe" senza un punto di arrivo predeterminato (Belgio), casi di decentramento asimmetrico basato sulla specificità storica di alcuni territori (Regno Unito), esperienze di autonomia limitata

<sup>89</sup> In realtà il terzo comma dell'art. 116 Cost. italiana, teoricamente ammette la possibilità di competenze normative differenziate, ma al momento si tratta di una previsione teorica che, sinora, non ha trovato applicazione.

<sup>90</sup> G. ROLLA, *Repubblica, federalismo e indipendentismo. Il dibattito sulla forma di Stato in Spagna*, in *Diritto pubblico comparato e europeo*, 2021, 2, 248 ss.

<sup>91</sup> Come ad esempio: G. AMBROSINI, *Stato ed autonomia regionale nel sistema della cessata Monarchia austriaca e dell'attuale Repubblica spagnola*, in *Circolo Giuridico*, 1933, 5 ss.; A. GIANNINI, *La Costituzione spagnola del 1931*, Anonima Romana Editoriale, Roma, 1934; F. PIERANDREI, *La Costituzione spagnola del 9 del dicembre del 1931*, Firenze, Sansoni, 1946.

a porzioni circoscritte del territorio nazionale (Portogallo, Finlandia e Danimarca), oppure istituti differenziati di autonomia tra la madrepatria e i territori insulari (Francia).

## 6. *Una breve considerazione finale sul metodo nel diritto costituzionale.*

La diffusione del pensiero federale – e la sua persistente attualità –, unita agli esiti differenti che ha generato nei diversi contesti politici e istituzionali possono favorire una breve (finale) riflessione relativa alla specificità del metodo nel diritto costituzionale.

Innanzitutto, va considerato che la realtà delle istituzioni non coincide con una lista di istituti reciprocamente indipendenti, bensì è l'esito di una sequenza di scelte concatenate secondo un processo di sviluppo che si colloca nel tempo e nello spazio.

In altri termini, la comparazione non può prescindere da un saldo ancoraggio con la storicità del fenomeno giuridico: le pagine precedenti hanno evidenziato come disposizioni costituzionali eguali o simili abbiano prodotto esiti differenti a seconda della cultura costituzionale caratterizzante un determinato ordinamento: intendendo con tale espressione un complesso di norme, istituzioni, riflessioni dottrinali e usi che emergono dal concreto operare dei testi costituzionali in relazione a un determinato contesto sociale<sup>92</sup>.

Con riferimento ai temi affrontati nei paragrafi precedenti si può, ad esempio, sostenere che il pensiero rivoluzionario francese abbia positivizzato, specie in materia di riconoscimento dei diritti, gli ideali che hanno prodotto la rottura dell'assolutismo e il costituzionalismo liberale: come emblematicamente è affermato nell'art. 16 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino secondo cui “ogni società nella quale la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri determinata non ha Costituzione”.

Così come è indubitabile che l'esperienza avviata dalle ex colonie britanniche nell'America del Nord abbia costituito un archetipo per tutti i tentativi di affermare una forma di Stato alternativa al centralismo: che si sia posta, cioè, come un valore costituzionale “universale”, in grado di assumere una funzione di *leadership* capace di orientare lo sviluppo di altre esperienze costituzionali. Si tratta, in altri termini, di un'esperienza che è, nello stesso tempo, determinata ed esemplare.

In questi casi, i documenti costituzionali risultano animati da una tensione universalizzante e da uno “spirito missionario” che si può manifestare sia nella forma dell'esportazione, che in quella della circolazione. All'interno del fenomeno dell'esportazione si annida, tuttavia, un limite sintetizzabile nel fatto che vengano codificate architetture costituzionali estranee all'effettivo “sentire” del paese, con la conseguenza che si producono disallineamenti tra il diritto formale e quello “vivente”. Così come non va trascurato il rischio di far deperire altre culture storicamente radicate non facilmente assimilabili a quella preminente.

<sup>92</sup> F. MAZZANTI PEPE (cur.), *Culture costituzionali a confronto. Europa e Stati Uniti dall'età delle rivoluzioni all'età contemporanea*, Genova, Name, 2005. Sul necessario intreccio tra storia e comparazione si veda anche: G. BOGNETTI, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Giappichelli, Torino, 23 ss.; L. PEGORARO, *Comparación jurídica y uso “externo” de las otras ciencias*, in *Revista de investigación jurídica, Avances*, 7, 2012, 314 ss.

Viceversa, il fenomeno della circolazione dei “modelli” risponde non tanto a una vocazione ideologica del diritto, quanto a una sua visione funzionale: nel senso che un istituto, un principio o una soluzione istituzionale si afferma in diversi ordinamenti in virtù dell’efficacia e del rendimento che hanno saputo conseguire<sup>93</sup>.

Come è stato affermato, l’oggetto della comparazione costituzionale è formato dall’intersezione di tre elementi – i testi costituzionali, le teorie scientifiche e la giurisprudenza – : tuttavia, non è sufficiente confrontare questi tre elementi senza tener conto che essi come parte della cultura di un ordinamento “lo que obliga a comprender su historia diversa y las distintas herencias”<sup>94</sup>.

Tuttavia, la consapevolezza della inevitabile storicità delle esperienze costituzionali non deve indurre la dottrina a scivolare in una “babele linguistica” che renda impossibile una effettiva comparazione tra differenti esperienze. A questo proposito, lo studioso del diritto non può esimersi dall’accorpate le esperienze sulla base di categorie empiriche, così come un botanico, dopo aver osservato un determinato numero di piante, le classifica secondo un certo ordine.

---

<sup>93</sup> Per ulteriori riferimenti: G. ROLLA, *Esportazione, importazione, sostituzione e circolazione di modelli costituzionali*, in *Limitazioni di sovranità e processi di democratizzazione*, Giappichelli, Torino, 2004.

<sup>94</sup> P. HABERLE, *Comparación constitucional y cultural de los modelos federales*, in ReDCE, 2007, 173.