



G. ROLLA, *Origine e sviluppo del federalismo. America latina, Spagna, Italia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2025, pp. 318*

Il volume di Rolla, *Origine e sviluppo del federalismo*, affronta, attraverso il metodo comparato, uno dei temi classici della scienza costituzionale e comparatistica. La riflessione sul federalismo viene sviluppata a partire dalle sue origini storico-costituzionali e segue le trasformazioni che il modello ha conosciuto in contesti differenti.

A partire dalle esperienze dell'America del Nord precedenti all'adozione della Costituzione federale del 1787 e dalla successiva circolazione delle idee contenute negli scritti "The Federalist", gli elementi propri dello Stato federale hanno esercitato una significativa influenza sulla costruzione di ordinamenti di più recente formazione, tanto nel continente americano quanto in Europa. È proprio la circolazione e la trasformazione di tali idee a costituire uno degli elementi caratterizzanti della ricostruzione proposta da Rolla. Il confronto tra esperienze diverse mostra, infatti, come il federalismo non sia stato semplicemente recepito secondo un modello uniforme, ma sia stato adattato alle caratteristiche storiche, politiche e istituzionali dei diversi contesti.

Il titolo del volume restituisce efficacemente l'ampiezza della prospettiva adottata. La trattazione muove dalle origini del pensiero federale e dalle principali questioni teoriche e si sviluppa successivamente attraverso tre principali ambiti di osservazione: l'America Latina, la Spagna e l'Italia.

La comparazione non assume la forma di una contrapposizione tra modelli astratti, ma si sviluppa attraverso l'intreccio tra dimensione sincronica e dimensione diacronica. Le categorie del federalismo vengono osservate nei diversi ordinamenti e, al tempo stesso, ricostruite attraverso le vicende storiche che ne hanno determinato l'evoluzione.

Questa impostazione emerge già dal primo capitolo, «Il contributo del pensiero federale alla teoria del diritto costituzionale», nel quale il dato storico costituisce una componente essenziale dell'analisi. La scelta è esplicitamente ricondotta alla concezione secondo cui «storia e cultura giuridica possono essere considerate l'anima dei sistemi giuridici che operano nei diversi contesti geografici» (p. 2). Il federalismo viene così studiato non soltanto attraverso le disposizioni costituzionali che ne disciplinano il funzionamento, ma anche attraverso i processi che hanno condotto alla loro formazione.

Particolarmente significativa, in questa prospettiva, è la ricostruzione dei processi federali della Svizzera, degli Stati Uniti e del Canada. Il confronto consente di evidenziare come,

* Contributo sottoposto a *peer review*.

dietro la medesima categoria giuridica, possano celarsi differenti esigenze storiche. Se il federalismo statunitense viene ricondotto a un processo unitario (p. 14), quello canadese nasce invece dall'esigenza di mantenere in equilibrio specificità territoriali differenti.

La centralità della dimensione storica viene ripresa anche con riferimento alla sovranità popolare. La sovranità assume, nel modello federale, una particolare configurazione in relazione ai territori che compongono la federazione. Analogo rilievo assume il tema del potere costituente. L'esperienza federale consente infatti di mettere in discussione una concezione unitaria del processo costituente, evidenziando come, secondo alcune dottrine: «I popoli decidono liberamente di dare vita a una struttura sociale e istituzionale più ampia alla quale demandare il potere di esercitare le funzioni necessarie per dar vita a una federazione» (p. 32).

Alla ricostruzione delle origini si affianca l'analisi di alcune categorie tradizionalmente associate al federalismo. Tra queste assume particolare rilievo la rappresentanza territoriale. Alla concezione classica, secondo cui la seconda Camera del Parlamento bicamerale dovrebbe rappresentare gli Stati o gli enti federati secondo criteri di partecipazione egualitaria, si contrappone la trasformazione conosciuta dal federalismo contemporaneo. Il ruolo dei partiti e la diffusione delle Conferenze intergovernative hanno progressivamente inciso sulla funzione originaria delle seconde Camere, modificando le modalità attraverso cui gli interessi territoriali partecipano ai processi decisionali federali (p. 38).

Un ulteriore nucleo tematico riguarda l'autonomia e il rapporto tra Stato federale e Stato regionale. Rolla invita a sottrarre il concetto di autonomia a definizioni provenienti da altre branche del diritto, in particolare dal diritto amministrativo, per restituirgli una dimensione propriamente costituzionale. Dopo aver richiamato le elaborazioni di Santi Romano e Carlo Esposito, l'Autore individua tre elementi «che concorrono a determinarne la sua garanzia istituzionale: capacità dispositiva, sufficienza finanziaria, e principio partecipativo» (p. 46).

Proprio il principio partecipativo consente di cogliere una delle implicazioni più rilevanti della nozione costituzionale di autonomia. Le autonomie territoriali non dovrebbero infatti essere considerate soltanto come destinatarie di competenze, ma come soggetti chiamati a partecipare ai procedimenti che incidono sulla loro stessa posizione costituzionale. Da qui l'esigenza di una partecipazione sia ai procedimenti di revisione della Costituzione, soprattutto con riferimento alle disposizioni relative alla forma di Stato, sia ai procedimenti di produzione delle norme legislative incidenti sul principio autonomistico.

La distinzione tra federalismo e regionalismo viene così progressivamente sottratta a una contrapposizione meramente formale. Secondo la prospettiva proposta nel volume, la differenza può essere colta anche attraverso il diverso grado di collaborazione tra i livelli territoriali. L'analisi di esperienze quali il Belgio, il Regno Unito, l'Italia e la Spagna mostra, inoltre, come i confini tra modelli non siano immutabili e come possano verificarsi processi di trasformazione e migrazione tra forme federali e regionali.

La parte conclusiva del primo capitolo affronta il tema della possibile messa in discussione del principio unitario negli Stati federali e negli ordinamenti regionali. Anche in questo caso la ricostruzione combina le teorie classiche e quelle contrattualistiche con l'analisi di casi concreti: il Québec in Canada, la Scozia, la Nuova Caledonia, i Paesi Baschi e la Catalogna. La scelta di affiancare tali esperienze consente di collocare il problema

dell'unità dello Stato all'interno di una prospettiva più ampia, nella quale autonomia, identità territoriale e autodeterminazione interagiscono secondo configurazioni differenti.

Il secondo capitolo, «America latina: il costituzionalismo dal periodo indipendentista e l'opzione federale», trasferisce queste coordinate nel contesto dell'America latina. L'Autore introduce l'analisi con una precisazione metodologica che appare particolarmente significativa per comprendere l'intero impianto comparatistico del volume. L'America Latina viene descritta attraverso tre caratteri: «non originalità, l'eterogeneità e la peculiarità» (p. 74). La difficoltà di ricondurre esperienze costituzionali differenti a un unico modello costituisce, quindi, non un limite dell'indagine, ma uno degli elementi che ne giustificano l'impostazione comparativa.

Le origini del costituzionalismo in America latina vengono ricostruite a partire dalle *Cortes Constituyentes* di Cadice del 1812 e dalle vicende che condussero all'indipendenza dal dominio spagnolo e portoghese. L'analisi consente di mettere in luce la pluralità delle influenze che contribuirono alla formazione dei nuovi ordinamenti. Alle tradizioni costituzionali spagnola e portoghese si affiancarono infatti quelle provenienti dalle rivoluzioni nordamericana e francese. Anche il pensiero di Simón Bolívar viene collocato all'interno di questo processo di adattamento e selezione di modelli differenti.

La ricostruzione delle vicende di Venezuela, Messico e Argentina mostra come il modello statunitense abbia successivamente esercitato un'influenza rilevante. Tale influenza, tuttavia, non si tradusse in una riproduzione uniforme dell'esperienza nordamericana. La pluralità dei territori, collegati dalla storia e da una comune nazionalità, ma caratterizzati da profonde differenze interne (p. 102), favorì la formazione di soluzioni federali differenti. Il federalismo si intrecciò così con il processo di costruzione dello Stato e con il passaggio dalle strutture monarchiche alla forma repubblicana, assumendo però caratteristiche proprie, tra cui l'iperpresidenzialismo, la militarizzazione e il deficit democratico.

In questo quadro, il Messico viene individuato come una delle esperienze che maggiormente svilupparono un modello autonomo rispetto a quello statunitense. La Costituzione federale del 4 ottobre 1824 costituisce un passaggio centrale della ricostruzione. Il volume esamina quindi le differenti traiettorie seguite da Cile, Colombia, Argentina, Brasile e Venezuela, mostrando come il federalismo possa essere recepito, trasformato o abbandonato in relazione alle specifiche condizioni politiche e costituzionali.

È proprio nell'analisi dell'America latina che emerge con maggiore chiarezza una delle caratteristiche metodologiche dell'opera: la circolazione dei modelli costituzionali non coincide con la loro mera imitazione. Le categorie elaborate in un determinato contesto vengono rielaborate quando entrano in contatto con culture giuridiche e vicende storiche differenti. Il federalismo appare quindi come un processo di adattamento, più che come un modello istituzionale esportabile nella sua configurazione originaria.

Il terzo capitolo, «Repubblica, federalismo e indipendentismo. Il dibattito sulla forma di Stato in Spagna», è dedicato alla Spagna. Anche in questo caso la ricostruzione prende le mosse dalle coordinate storico-costituzionali necessarie a comprendere lo sviluppo del pensiero federale. Il punto di riferimento della riflessione contemporanea è individuato nell'art. 2 della Costituzione del 1978, nel quale si concentra il compromesso tra unità dello Stato e riconoscimento delle autonomie, tra sovranità nazionale e pluralità territoriale.

Lungo questo percorso, Rolla ripercorre la questione degli antichi “fueros” dei Paesi Baschi e della Galizia, lo sviluppo dell’ideale repubblicano e la progressiva affermazione dei nazionalismi basco, galiziano e catalano. Anche qui la ricostruzione storica assume una funzione esplicativa: le tensioni che caratterizzano l’ordinamento spagnolo contemporaneo vengono ricondotte a una stratificazione di esperienze e concezioni dello Stato che precede di molto la Costituzione del 1978.

Particolare attenzione è dedicata alla Costituzione di Cadice del 1812 e al dibattito tra centralismo e federalismo. Secondo la ricostruzione proposta, le idee provenienti dalla Rivoluzione francese esercitarono un’influenza maggiore rispetto a quelle nordamericane. Il dibattito federale si sviluppò successivamente nel corso del XIX secolo, fino a raggiungere un momento decisivo durante il *sexenio revolucionario* (1868-1874). L’esperienza della Prima Repubblica, avviata l’11 febbraio 1873 e interrotta dal colpo di Stato del gennaio 1874, costituisce il principale tentativo ottocentesco di costruzione di uno Stato federale.

La Costituzione del 1931, la cui forma di Stato integrale era ispirata alla tradizione del federalismo unitario tedesco, è destinata ad anticipare alcuni caratteri del regionalismo europeo del secondo dopoguerra. I repubblicani tentarono di «contemperare l’Unità della Nazione con la salvaguardia delle realtà territoriali» (p. 165) e per la prima volta venne inserito il principio dispositivo e la possibilità di differenziare tra nazionalità e regioni.

La parentesi franchista rappresenta, sotto questo profilo, una cesura caratterizzata dalla forte accentuazione dell’unità nazionale. L’analisi del periodo è necessariamente più sintetica e lascia spazio alla successiva transizione democratica. Anche in questa fase, l’attenzione dell’Autore si concentra sulle condizioni storiche e politiche che resero possibile l’approvazione della Costituzione del 1978. La transizione viene descritta come un processo sviluppatosi a partire dal precedente regime, senza una vera e propria rottura, mentre la restaurazione monarchica viene ricondotta alla decisione assunta da Francisco Franco.

La Costituzione del 1978 costituisce il punto di equilibrio tra posizioni politiche e culturali differenti. L’art. 2 rappresenta, in particolare, il tentativo di tenere insieme autonomia delle nazionalità e delle regioni e unità dello Stato. Al tempo stesso, la distinzione costituzionale tra nazionalità e regioni non viene accompagnata da criteri precisi (p. 184). Da questa ambiguità prende avvio il successivo processo di costruzione dello Stato autonomico, articolato dall’Autore in diverse fasi.

La ricostruzione di tale processo mostra come l’assetto territoriale spagnolo sia il risultato di una progressiva stratificazione normativa e politica. Alla fase iniziale seguono l’approvazione dei nuovi “Pactos autonomicos”, la revisione di alcuni Statuti e il successivo coinvolgimento degli enti locali. La costruzione dello Stato autonomico, completatasi nell’arco di circa vent’anni, è stata successivamente investita da nuove tensioni, determinate tanto dal mutamento del contesto politico quanto dal riemergere del problema dell’autonomia territoriale.

In questo contesto si collocano le richieste di maggiore autonomia dei Paesi Baschi e il tentativo catalano di conseguire l’indipendenza. La ricostruzione di queste vicende permette all’Autore di tornare su alcuni dei temi già affrontati nel primo capitolo, quali il principio unitario, la negoziazione tra centro e territori e i presupposti necessari per affrontare costituzionalmente le richieste di autodeterminazione.

Il quarto capitolo, «Dalla formazione di uno Stato unitario centralizzato alla scelta regionalista. La parabola del pensiero autonomistico in Italia.», è dedicato all'ordinamento italiano e ripropone la medesima impostazione storico-costituzionale. Il federalismo italiano viene ricostruito a partire dal periodo preunitario, mettendo in evidenza tanto l'influenza del modello nordamericano quanto quella esercitata dalla Costituzione di Cadice, particolarmente significativa nell'Italia meridionale. A questa tradizione si affianca il pensiero mazziniano, nel quale il rapporto tra libertà e unità assume un ruolo centrale.

La ricostruzione delle idee federaliste e regionaliste sviluppatesi durante il Risorgimento evidenzia la pluralità delle alternative allora presenti. La contrapposizione non riguardava soltanto la forma monarchica o repubblicana dello Stato, ma anche la scelta tra accentramento e riconoscimento delle pluralità territoriali e culturali. L'unificazione italiana si realizzò tuttavia attraverso l'estensione del modello centralizzato piemontese, scelta che l'Autore riconduce anche alla debole coesione territoriale e all'influenza del modello francese.

Il dibattito sulle autonomie territoriali riemerse successivamente, assumendo particolare rilievo in relazione ai territori interessati dal Trattato di Saint-Germain e, più in generale, alle questioni poste dalle identità linguistiche e territoriali. La ricostruzione delle posizioni di Giustino Fortunato, Napoleone Colajanni, Gaetano Salvemini, Arcangelo Ghisleri e Tommaso Perassi mostra la varietà delle concezioni maturate sul rapporto tra unità dello Stato e autonomia.

Dopo la Prima guerra mondiale, il tema tornò a intrecciarsi con quello della forma di Stato repubblicana. Il pensiero di don Sturzo e del Partito Popolare Italiano, le correnti repubblicane e il movimento autonomista sardo contribuirono a mantenere vivo il dibattito, mentre altri settori politici, tra cui quelli comunista e socialista, non alimentarono nella stessa misura la discussione federale (p. 231).

La centralizzazione realizzata durante il fascismo costituì una nuova cesura. La cultura autonomistica riemerse nel periodo della transizione democratica, anche attraverso le riflessioni di Silvio Trentin, Emilio Lussu e degli estensori della Carta di Chivasso. Particolarmente interessante è, in questo passaggio, la scelta di affiancare alle posizioni favorevoli al regionalismo quelle critiche di Leone Ginzburg e Ruggiero Grieco. Ne emerge un quadro nel quale il regionalismo non viene presentato come esito inevitabile della transizione democratica, ma come il risultato di un confronto tra differenti concezioni dell'organizzazione territoriale dello Stato.

La successiva formazione degli Statuti delle Regioni speciali conferma l'importanza attribuita dall'Autore alla dimensione storico-politica. Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia non vengono ricondotte a un'unica disciplina, ma sono analizzate a partire dalle specificità territoriali che ne hanno condizionato la formazione. Nei primi tre casi la specificità dell'autonomia venne riconosciuta già durante i lavori dall'Assemblea costituente; negli altri due, invece, dopo l'entrata in vigore della Costituzione.

La successiva evoluzione del regionalismo italiano viene letta attraverso il progressivo processo di omogeneizzazione tra Regioni speciali e Regioni ordinarie. Il trasferimento delle funzioni amministrative indebolì progressivamente la specificità delle prime (p. 267), mentre la giurisprudenza costituzionale e le riforme costituzionali del 2001 contribuirono a

modificare ulteriormente l'equilibrio tra le due categorie. In particolare, la legge costituzionale n. 3 del 2001 introdusse la possibilità, per le Regioni ordinarie, di ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione.

L'analisi dei lavori dell'Assemblea costituente consente quindi di comprendere le ragioni della configurazione assunta dal regionalismo italiano. Il progetto regionalista venne progressivamente ridimensionato rispetto alle aspettative originarie del movimento antifascista (p. 280), anche per effetto dell'influenza esercitata dal regionalismo della Seconda Repubblica spagnola e dal federalismo mitteleuropeo.

La successiva attuazione delle Regioni ordinarie rappresenta uno dei momenti più problematici della vicenda italiana. L'Autore sottolinea il lungo divario tra il riconoscimento costituzionale dell'autonomia e la sua concreta attuazione, evidenziando come fino alla fine degli anni Sessanta l'art. 5 della Costituzione fosse rimasto sostanzialmente privo di una piena attuazione. Parte della dottrina e della politica aveva inoltre interpretato le Regioni come enti sostanzialmente subordinati allo Stato, «eterodiretti dalla volontà superiore espressa dallo Stato» (p. 284).

La stagione delle riforme degli anni Novanta segna una nuova fase. La legge n. 59 del 1997 e i decreti legislativi n. 281 del 1997 e n. 112 del 1998 modificarono significativamente il quadro dei rapporti tra Stato e autonomie. Le successive riforme costituzionali del 1999 e del 2001 intervennero sulla forma di governo regionale, sugli Statuti e soprattutto sul riparto delle competenze legislative.

La riforma del Titolo V presenta, nella lettura proposta, elementi riconducibili sia alla tradizione federale sia a quella regionale. Da un lato, il criterio di attribuzione delle competenze legislative riserva allo Stato le materie espressamente indicate, lasciando alle Regioni quelle residuali; dall'altro, alcune materie sono attribuite alle Regioni entro una cornice legislativa statale.

La riforma ha tuttavia lasciato irrisolti alcuni nodi strutturali. Tra questi assume particolare rilievo il principio di collaborazione tra i diversi livelli di governo, non accompagnato da strumenti sufficientemente incisivi di partecipazione delle Regioni alla formazione delle decisioni statali. La giurisprudenza della Corte costituzionale ha così assunto un ruolo centrale nella definizione concreta dei rapporti tra Stato e Regioni, contribuendo a ricomporre le tensioni tra autonomia e unità che il testo costituzionale non aveva completamente risolto.

La vicenda successiva sembra confermare la difficoltà di mantenere un equilibrio stabile tra questi due principi. Durante la crisi economica e finanziaria e, successivamente, nel corso dell'emergenza sanitaria, il margine di intervento delle autonomie territoriali è stato condizionato dall'esigenza di assicurare una risposta unitaria a fenomeni caratterizzati da una dimensione nazionale. In entrambi i casi, le difficoltà di coordinamento tra i diversi livelli di governo hanno evidenziato come il problema non riguardi soltanto la distribuzione formale delle competenze, ma anche la piena attuazione.

Da questa prospettiva emerge una delle questioni di fondo che attraversano il capitolo italiano: la distanza tra il disegno costituzionale dell'autonomia e la sua concreta attuazione. Il regionalismo italiano appare caratterizzato da una continua tensione tra spinte autonomistiche ed esigenze di ricomposizione unitaria. La storia dell'attuazione dell'art. 5

della Costituzione, la riforma del Titolo V e la successiva giurisprudenza costituzionale costituiscono, in questa prospettiva, momenti differenti di un medesimo processo.

Particolare attenzione viene dedicata all'art. 116, terzo comma, della Costituzione, disposizione che consente alle Regioni a statuto ordinario di ottenere «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia». La previsione costituzionale, introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, ha richiesto un lungo processo di definizione delle modalità attraverso cui dare concreta attuazione alla differenziazione.

La data di pubblicazione del volume non ha permesso all'Autore di considerare la legge 26 giugno 2024, n. 86 che ha rappresentato il principale intervento legislativo volto a disciplinare il procedimento di attribuzione delle ulteriori forme di autonomia. Inoltre, la successiva sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024 ha inciso significativamente sull'impianto della disciplina, dichiarando l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge n. 86 del 2024 e fornendo importanti indicazioni sul rapporto tra autonomia differenziata, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, principio di sussidiarietà e salvaguardia dell'unità dell'ordinamento. La pronuncia ha quindi modificato in modo rilevante il quadro entro il quale dovrà svilupparsi l'attuazione dell'art. 116, terzo comma.

La vicenda dell'autonomia differenziata rappresenta un punto particolarmente significativo per la lettura complessiva proposta da Rolla. Essa mostra come il problema dell'organizzazione territoriale dello Stato non possa essere risolto attraverso la semplice attribuzione di competenze, ma richieda una riflessione più ampia sui rapporti tra autonomia, solidarietà, unità e partecipazione.

Le esperienze analizzate, pur profondamente differenti tra loro, mostrano come il federalismo non possa essere ridotto a un insieme di caratteristiche formali immediatamente identificabili. La sua concreta configurazione dipende dalle modalità attraverso cui una determinata comunità politica organizza il rapporto tra centro e periferia, distribuisce le competenze, riconosce le identità territoriali e costruisce strumenti di partecipazione degli enti autonomi alle decisioni comuni.

In questa prospettiva, la scelta di adottare una metodologia storico-comparata appare particolarmente coerente con l'oggetto dell'indagine. La comparazione non viene utilizzata esclusivamente per mettere a confronto disposizioni costituzionali o strutture istituzionali, ma per ricostruire i processi attraverso i quali tali strutture si sono formate.

Uno degli elementi maggiormente apprezzabili del volume risiede quindi nella capacità di sottrarre il federalismo a una lettura esclusivamente statica e classificatoria. La distinzione tra Stato federale e Stato regionale conserva certamente una funzione descrittiva, ma appare meno netta quando viene osservata alla luce dell'evoluzione concreta degli ordinamenti. Le esperienze della Spagna e dell'Italia mostrano infatti come le forme territoriali dello Stato possano trasformarsi nel tempo e incorporare istituti e tecniche originariamente riconducibili a modelli differenti.

Enrico Marro