

da AA. VV., *Nazione, Stato e società civile. La filosofia e l'Unità d'Italia*, a cura di Francesco Totaro, Pensa, Lecce 2013, pp.183-199.

8. Il federalismo come ideale politico regolativo in Italia e in Europa

Francesco Viola

Premessa

Il federalismo è un modo di trattare i rapporti complessi tra nazione e stato. Sposa l'idea che ogni nazione debba essere uno stato, ma anche l'idea che lo stato debba essere in qualche modo limitato nella sua sovranità.

In generale la stretta relazione fra nazione e stato è il segno dell'insufficienza, se separatamente considerati, dei due maggiori criteri di legittimazione dell'autorità politica, cioè quello della tradizione e quello del patto sociale. La nazione poggia sulla consuetudine, sulla tradizione, sulla lingua e la cultura, mentre lo stato poggia sull'accordo dei cittadini. La nazione senza lo stato è incompiuta, perché non governa se stessa. Lo stato senza la nazione è privo d'identità e diventa un puro apparato burocratico senz'anima. Ma il federalismo si candida anche a risolvere questioni di carattere economico e sociale.

Sembra che, ogniqualvolta si presenti un problema economico o politico di grande rilievo ed urgenza, l'evocazione o l'invocazione del federalismo sia molto prevedibile. Per alcuni perché è un supporto necessario al libero mercato (Weingast), per altri (Rodden, Wibbels) in ragione del fisco, per altri ancora per la crescita della governance. Per altri ancora (Hechter, Bermeo) per la protezione delle minoranze, per ridurre i conflitti etnici, per la convivenza interstatale¹. Dall'Ottocento ai nostri giorni il federalismo non è certamente stato dimenticato. Eppure nessun modello politico è stato tanto desiderato quanto inattuato come il federalismo.

Per trattare adeguatamente questo tema in relazione all'Italia bisogna avere proprio quelle competenze che non possiedo. Bisognerebbe conoscere la storia italiana e la storia della filosofia italiana. Io sono uno studioso di filosofia e teoria giuridica con qualche interesse anche per la filosofia politica, ma tutto ciò ad un livello molto astratto e generale. Mi sono detto che la cosa migliore da fare è quella di mettere a frutto queste competenze piuttosto che impantanarmi in discorsi fuori della mia portata. Per questo sono già rassegnato a deludere anche il lettore più indulgente.

1. Il federalismo come modello politico

Com'è noto, c'è sempre una profonda differenza fra i modelli politici e la loro realizzazione. Ciò vale anche e soprattutto per il federalismo, forse ancor più che per la democrazia. Tuttavia la genesi dei modelli si trova nella storia, negli eventi storici, che li precedono. Prima ci sono i tentativi di organizzare la vita politica e poi la loro teorizzazione, che spesso non tiene conto dei contesti sociali concreti in cui un'idea politica ha preso corpo, e aspira ad applicarla ad altre situazioni sociali. Quando ciò avviene, il modello deve rinunciare alla sua purezza e negoziare con la realtà. In tal modo si trasforma e ci si chiede se abbia conservato i suoi tratti essenziali, che però non sono certo scritti nel cielo. Il rischio è quello che da modello si trasformi in un'idea vaga portatrice di un'aspirazione o di istanze generali.

Vi sono, dunque, tre strati di osservazione: quello delle realtà storiche concrete, quello dei modelli politici astratti e quello delle idee politiche generali. Anche il federalismo può essere osservato da ognuno di questi tre punti di vista.

Questa è una semplificazione eccessiva, perché i modelli e le idee politiche vivono ed operano nella storia in ragione del loro carattere normativo. Tutta la filosofia politica ha un carattere normativo, perché è interessata al dover essere della società. Secondo Cattaneo ciò è proprio di tutta la filosofia che ha una missione "umanistica" di civilizzazione verso un progresso tecno-scientifico². Ma questo mi sembra esagerato, tuttavia è vero in un certo senso per le dottrine politiche.

Nell'osservazione del primo strato, quello della realtà storica concreta, incontriamo non solo eventi e movimenti di azione, ma anche idee direttive. E qui si pone proprio quel problema che sono incapace

di affrontare: qual è la presenza e il ruolo del federalismo nel processo dell'unità italiana? E ancora: qual è l'eredità lasciata dal federalismo risorgimentale all'Italia futura?

Riguardo al primo problema ci sarebbe da chiedersi in che misura il federalismo era impossibile in ragione dei processi storici effettivi e in che misura le idee e i modelli (per la verità più le idee federaliste che i modelli che erano molto confusi) federalisti non erano adeguati³.

Come si formano gli stati nazionali? Perché prendono una struttura unitaria o federale?

Sul piano storico possiamo constatare che l'organizzazione federale può servire a rafforzare un'identità nazionale debole (come negli Stati Uniti e nel Canada), oppure è espressione di un'identità nazionale forte (come in Germania), oppure può essere usata per tenere su basi ideologiche insieme nazionalità ben distinte (come le federazioni jugoslava e sovietica)⁴.

A partire da condizioni storiche simili la Germania (come anche il Canada) è pervenuta ad un'unificazione federale negoziata, mentre l'Italia ad un'unificazione per conquista. Il federalismo non è mai stato raggiunto per conquista. A dire che la Prussia era militarmente molto più potente del Regno di Piemonte. La genesi stessa dell'unità d'Italia era contraria al federalismo. Questo non si potrà fare mai né per conquista né per decreto, come oggi si vuol fare.

I teorici del federalismo hanno spesso ritenuto che la sua genesi dipenda da tre fattori: le idee, la cultura e la capacità militare. Questo può essere vero, ma c'è una condizione preliminare che è decisiva: lo stato delle strutture interne o infrastrutture delle entità substatuali nel momento della loro unione federale. Senza il personale, le istituzioni o le pratiche istituzionalizzate di un governo moderno negli Stati italiani del tempo, il governo piemontese, pur dando per ammesse le buone intenzioni moderatamente federali della coalizione di centro-destra, inclinò quasi necessariamente verso un'unificazione centralizzata prima mediante la guerra di conquista, poi negoziando i termini dell'unificazione per una via plebiscitaria piuttosto che parlamentare e, infine, con l'estensione al resto d'Italia della legislazione piemontese e con la produzione delle nuove regole senza coinvolgere gli attori regionali⁵.

Sembra che gli Stati italiani del Centro e del Sud fossero largamente deficitari di quelle infrastrutture richieste per il federalismo, soprattutto il Regno delle due Sicilie, che rappresentava il 36% del ter-

ritorio nazionale e il 37% della popolazione nel 1859, ma anche delle altre regioni (Toscana, Stati pontifici, Modena, Parma, Lombardo-Veneto). Vi erano almeno due fattori da tenere in conto: la diffusione della cultura comunale al Nord e al Centro⁶, ma ben poco al Sud, dove era ancora presente il feudalismo, e l'influenza dell'organizzazione amministrativo-burocratica napoleonica al Nord, poco al Centro e per nulla al Sud. Quest'ultimo è un fattore poco studiato in relazione al federalismo, ma con l'idea dello stato napoleonico in mente il federalismo è ben difficile. In ogni caso l'idea di Stato del Nord era ben diversa di quella del Sud. Al Nord l'ideale era lo Stato napoleonico, al Sud la realtà era ancora quella di uno Stato assoluto. In entrambi i casi si era lontani dallo Stato federale.

Secondo il teorico del federalismo americano, Alexander Hamilton, perché vi sia una federazione è necessario che le entità che si uniscono siano Stati veri e propri e che abbiano le risorse per realizzare i propri fini e, altresì, che il governo nazionale (o federale) sia quello di uno Stato vero e proprio e non alla mercé degli Stati membri.

Per questo è necessario che questo governo non si diriga soltanto ai governi degli Stati federati, ma direttamente ai loro cittadini e non solo in quanto cittadini di questi Stati, ma in quanto individui, che insieme costituiscono il popolo dello Stato federale⁷. Ciò vuol dire che il federalismo presuppone lo Stato moderno e lo corregge con l'idea dello Stato limitato, lo Stato a sovranità limitata. Infatti gli Stati federati sono limitati dal potere dello Stato federale e questo dalle competenze di quelli. Il federalismo presuppone, pertanto, un'idea robusta di Stato, ma non l'idea di uno Stato onnipotente. Il suo fine principale non è la libertà⁸, che dovrebbe essere assicurata dalla forma di Stato, ma - come aveva ben visto Kant in *Per la pace perpetua* - direttamente la pace, la pace nelle relazioni fra gli Stati federati e la pace all'esterno in ragione delle maggiori capacità di difesa.

L'Assemblea costituente ha, infatti, scartato il modello federale a favore di quello statutale regionale con questa motivazione che ben viene enucleata da Gaspare Ambrosini, molto vicino a Sturzo: «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 differenzia-

no 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»⁹. Quali sono questi requisiti? Possono essere concessi o attribuiti dall'alto se già non ci sono?

Il decentramento è una dislocazione di funzioni dall'alto (*devolution*), il federalismo è una restrizione di sovranità dal basso. Tra l'uno e l'altro c'è il regionalismo (nazionale e internazionale), che è una via intermedia, tutta ancora da esplorare¹⁰.

In ogni caso, se non c'è lo Stato o un'unità politica parastatale (come quella regionale), non può esserci federalismo. Non è un caso se fino al XVIII secolo non esiste l'uso della parola "federalismo", anche se vi sono precorriti sia nell'ambito della teologia riformata (il congregazionalismo americano, ad esempio), sia nell'ambito politico (Althusius).

Almeno questo è il modello americano. Per un modello diverso e alternativo, anche se ancora in elaborazione, dobbiamo aspettare l'inizio del cammino dell'Unione Europea, tra l'uno e l'altro non vi sono modelli veri e propri, ma idee generali o aspirazioni vaghe, per quanto possenti.

2. L'idea federale nel Risorgimento italiano

Con questo non si vuole negare la tesi della forte presenza dell'idea federale nel Risorgimento italiano¹¹, ma appunto si tratta di un'idea e non già di un vero e proprio modello politico. Non arrivo sino al punto da condividere l'idea, a suo tempo avanzata da Monti, per cui il federalismo italiano non è stato altro che una reazione all'unitarismo in crisi piuttosto che un movimento autonomo¹². Ma già si può capire che inclino a ritenere molto debole l'elaborazione teorica dell'idea federale da parte di tutti i principali suoi sostenitori nel Risorgimento. Non è sorto un vero e proprio movimento federale non tanto perché i suoi sostenitori non furono propriamente uomini d'azione, ma perché non riuscirono ad elaborare un modello organizzativo federale dal punto di vista politico e giuridico e, pertanto, neppure un programma d'azione. Conseguentemente il federalismo restò alla stadio di un'idea generica e confusa spesso con l'autonomia, il regionalismo, il municipalismo, il localismo¹³, che però sono anche un'eco e una manifestazione della sua persistenza.

È il caso di ricordare questo giudizio incisivo di Bobbio:

Il federalismo fu dottrina d'intellettuali e non principio d'azione, perché non era, per lo meno in Italia, frutto del tempo, ma era sotto certi aspetti idea troppo vecchia e sotto altri idea troppo nuova, sì che non trovò tra i suoi sostenitori se non politici che vedevano troppo vicino o intellettuali che guardavano troppo lontano; e quindi non ebbe organizzazione, perché non poteva averla, e qualsiasi organizzazione che fosse sorta per la buona volontà di pochi, sarebbe stata destinata al sicuro insuccesso¹⁴.

A questo dobbiamo aggiungere che il progetto federalista è stato danneggiato dall'atteggiamento ideologico dei suoi sostenitori e dall'assoluta mancanza di realismo politico, cosa sorprendente in pensatori anti-idealisti. Non giova a un modello politico l'essere sostenuto dall'anticlericalismo o dal clericalismo, da una religione o da un'anti-religione, dall'illuminismo o dall'anti-illuminismo. I valori generali che reggono una società politica devono essere tali che tutti possano riconoscersi in essi. Anche il valore del primato della tecnica e della scienza è di parte. In più i federalisti italiani erano anti-monarchici, repubblicani e democratici in una società in cui era ancora altamente diffuso il lealismo dei popoli nei confronti dei loro sovrani.

Il biennio 1859-61 segna la fine del discorso federalistico italiano e la nascita di quello che è più esatto chiamare "regionalismo". Luigi Carlo Farini, ministro degli interni, lancia l'idea di circoscrizioni politico-amministrative rispettose delle "membrature naturali dell'Italia"¹⁵. Tuttavia persino il decentramento apparve impossibile per l'arretratezza delle province meridionali. I decreti di Ricasoli del 1861 applicarono il sistema napoleonico dei prefetti all'intera organizzazione dello Stato unitario.

Dopo il 1861 i federalisti italiani ripiegarono sulle autonomie regionali o locali, poiché l'idealismo pragmatico di Mazzini aveva prevalso sul loro realismo utopico. Ciò è vero per i tre maggiori federalisti, cioè Carlo Cattaneo, Giuseppe Ferrari e Francesco Ferrara. Non considero propriamente federalista il pensiero neoguelfo, che è semmai confederalista.

Cattaneo, che era passato dagli "Stati Uniti d'Europa" agli "Stati Uniti d'Italia" e che non volle impegnarsi nella politica attiva, si limitò ad insistere che ogni autonomia regionale o municipale¹⁶ debba avere

la propria legislazione e amministrazione (perché le leggi devono adattarsi ai contesti particolari) e che, se deve esserci legislazione comune, questa deve rivolgersi alle leggi più progressive (per evitare di trascinare le regioni più progredite a livello di quelle meno progredite)¹⁷. E con ciò inconsapevolmente mise in luce una difficoltà tipica del regionalismo, cioè quello della politica unica statale nei confronti delle autonomie regionali che devono essere rispettate nella loro peculiarità culturale.

Giuseppe Ferrari, diventato deputato nel Parlamento sabauda, formalmente continua a battersi per il federalismo, ma nella sostanza si tratta di una formula vaga che abbraccia tutte le forme di compartecipazione al potere centrale come dimostra la sua dichiarazione in Parlamento: "Date il significato che volete alla parola autonomia e non potrete sottrarla dal sistema federale"¹⁸.

Su Francesco Ferrara dovrebbe essere fatto un discorso a parte, perché - a mio parere - è quello che ha le idee più realistiche sulla via italiana al federalismo - lo dico ovviamente per campanilismo siciliano -, sia perché sottolinea che l'unione, e non già l'unità, è la più adatta per le esigenze della difesa, sia per la sua flessibilità sul principio repubblicano (che però sembra essenziale per il federalismo), sia perché si cura di rafforzare lo Stato federale: unità delle dogane, della moneta, dei pesi e delle misure, unica diplomazia, unico diritto di guerra e di pace, unica finanza federale, unico potere esecutivo¹⁹. Si può dire che le idee di Ferrara, che è un economista, siano già predisposte per un passaggio all'autonomismo regionale (come sappiamo aveva a cuore l'autonomia della Sicilia²⁰). Tuttavia bisogna anche ricordare che Ferrara, una volta divenuto ministro delle Finanze del Regno d'Italia, abbandona del tutto le sue idee federalistiche ed autonomistiche. Il realismo politico prevalse sulle idealità politiche²¹.

3. L'insegnamento del fallimento del federalismo risorgimentale

Quale insegnamento possiamo trarre dal fallimento del federalismo risorgimentale?

C'è una questione di carattere generale che non posso qui adeguatamente trattare. Il federalismo richiama nel suo stesso nome un'origine pattizia o contrattualista della società politica (con la precisazione importante che *foedus* è anche legato all'affidamento e alla fiducia).

Ci si chiede se questa origine artificiale sia più consona a rispecchiare la formazione dell'unità italiana, per cui sembra più appropriata l'origine legata alla tradizione e alla cultura comune, argomento spesso invocato nel Risorgimento. Nel primo caso la coscienza nazionale è qualcosa da costituire o da costruire, nel secondo si tratterebbe propriamente di una presa di coscienza di ciò che è già presente. Tuttavia non vedo una contrapposizione di principio fra l'una e l'altra origine: il riconoscimento non è un atto automatico o involontario.

Il punto di debolezza di questo federalismo è anche il suo punto di forza. Per Cattaneo il problema nazionale non era quello dell'unità, ma quello della libertà, "non di liberazione dallo straniero ma di liberazione, prima di tutto, dall'oppressione domestica"²². Quindi si tratta di un problema che riguarda la società civile e l'emancipazione del cittadino, non già gli Stati o i principi, ma i popoli. Per questo il modello politico è molto debole e il riferimento agli Stati Uniti o alla Svizzera puramente estrinseco. Ma è messo a fuoco il problema centrale: quello della coscienza comune o nazionale. Questa coscienza non s'inventa né si presuppone, ma si conquista attraverso la vita in comune e la cooperazione. Cattaneo aveva a cuore l'operosità lombarda. Ma questa è una via molto lunga, per quanto necessaria. In questo senso il federalismo come idea generale, e non già come modello politico, non è stato cancellato dall'unitarismo statale, ma è rimasto e rimane nella storia italiana. È stato sconfitto, ma non eliminato dalla storia italiana, perché non è stato battuto da un ideale politico superiore, bensì dalla forza dei fatti. È restato come un'aspirazione profonda sepolta nella storia italiana, ma ogni tanto riemergente in qualche modo e poi subito di nuovo soffocata, ma non inerte del tutto: gli anni tra il 1860 e il 1890 furono gli anni d'oro delle società di mutuo soccorso. Combattuta, ma ancora una volta non cancellata dal fascismo: nonostante che la nazione fosse rigidamente centralizzata, il modo di governare italiano aveva una certa complicità nei confronti dei poteri locali, anche sotto il fascismo²³. Riemersa nel regionalismo costituzionale e subito dimenticata. Ma poi il regionalismo vinse nel 1977 e fu il risultato di una contrattazione fra le forze politiche. E sappiamo bene che la storia è ben lungi dall'essere finita. Il federalismo, per esprimersi adeguatamente, deve ancora trovare forme istituzionali sue proprie e adatte ai contesti storici italiani ed europei. È ormai chiaro che la via europea al federalismo non è quella americana e che quella italiana è legata a quella europea. In un certo senso si può an-

che affermare che da questo punto di vista l'Italia è un'icona dell'Europa, perché - come l'Europa - non è ancor riuscita a conciliare la nazione con lo stato. Ma ci sarebbe anche da chiedersi se questa conciliazione è davvero necessaria o, almeno, come dovrebbe essere intesa.

4. La via europea al federalismo

Ed allora la domanda che oggi dobbiamo farci è: esiste veramente una via europea al federalismo e, se esiste, come si va configurando?²⁴

Non intendo certamente rispondere a tale ardua questione, ma solo avanzare qualche riflessione sul rapporto fra il principio di sussidiarietà, che è la più rilevante novità istituzionale europea, e il federalismo. Bisogna dire che il federalismo è senza dubbio una promessa europea: il primato del diritto comunitario e la sua efficacia diretta hanno un senso prefederale. Il diritto comunitario non è un diritto sovranazionale che vincoli solo gli Stati, ma un diritto interno comune, che vincola direttamente i cittadini e si sostituisce al diritto interno statale²⁵.

Innanzitutto, sul piano del diritto europeo, l'art. 5 comma 2 del Trattato della Comunità Europea:

Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio di sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario²⁶.

E poi, sul piano italiano, bisogna ricordare la riforma dell'art. 118 del nuovo titolo V della costituzione:

Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà²⁷.

Basti qui notare che il Comune diventa il punto di riferimento centrale, cosa che avrebbe reso felice Carlo Cattaneo, e che lo Stato viene distinto dal Comune solo in modo meramente quantitativo.

Il *subsidiium* non deve essere inteso tanto come supplenza o surrogata, ma soprattutto come soccorso o aiuto²⁸. Non si tratta di giustificare l'assistenzialismo, perché il vero e proprio soccorso che qui è richiesto è quello di "aiutare ad aiutare se stessi"²⁹, che è una delle condizioni del concetto generale di cooperazione. Nel prestare soccorso si entra in una dimensione cooperativa e si partecipa al raggiungimento di obiettivi comuni. Ciò vuol dire che l'autorità superiore, che ha già come propri i fini perseguiti dall'autorità inferiore, in seguito al ricorso all'attività sussidiaria partecipa anche al processo del loro conseguimento nell'uso dei mezzi più adatti. In tal modo s'istituisce una *cooperazione tra autorità* in cui ognuno dei partecipanti s'impegna ad aiutare gli altri nei loro sforzi in modo che si raggiunga al meglio il risultato finale (*commitment to mutual support*).

Questa dimensione del principio di sussidiarietà, che ne costituisce il senso più pieno, cioè quella della cooperazione delle autorità o dei centri decisionali, è quella più disattesa. Il principio è spesso inteso o come una rivendicazione dell'autonomia dell'autorità inferiore oppure come una giustificazione dell'intervento surrogatorio da parte dell'autorità superiore.

Non starò qui a sottolineare le ambiguità e gli sfruttamenti che il principio di sussidiarietà permette in quanto è sempre l'autorità superiore che giudica dell'adeguatezza di quella inferiore e che interpreta i fini da raggiungere. In ogni caso e in linea di principio la sussidiarietà indica un percorso esattamente contrario di quello del principio di sovranità, un percorso "bottom-up" e non già "top-down".

Veniamo ora alle questioni centrali: può il principio di sussidiarietà produrre da solo una struttura politica federale, anche se di tipo

particolare? Può il principio di sussidiarietà essere una via al federalismo? Sono due questioni distinte.

5. Il principio di sussidiarietà

Il federalismo, comunque venga inteso, è in generale un sistema di governo in cui il potere è diviso in più livelli ognuno dei quali è in qualche modo indipendente o sovrano nella sua sfera e a volte, ma non necessariamente, coordinato o eguale agli altri livelli³⁰. Pertanto, avanza l'esigenza di una distribuzione verticale e bilanciata del potere senza di per sé essere legato alla preferenza verso una distribuzione particolare e tanto meno alle implicazioni della distribuzione riguardo all'efficienza, all'adeguatezza o alla capacità di assolvere le funzioni di governo attribuite, cose che invece sono al centro dell'interesse della sussidiarietà.

È stata ampiamente notata la scarsa incidenza del principio di sussidiarietà nella pratica costituzionale del federalismo degli Stati Uniti con la conseguente espansione centralistica del potere federale americano a dispetto del X emendamento³¹. Ma ciò, in linea di principio, non impedisce che si dia un federalismo in cui il centralismo del potere federale sia sistematicamente contrastato da una pratica diffusa della sussidiarietà. Questa sembra la via scelta dall'Unione europea³². Tuttavia è ben strano che un principio tendente a limitare il potere centrale sia proclamato senza che sia stato ancora propriamente creato un sistema federale europeo, cioè che i limiti precedano l'effettiva istituzione del potere federale. Si è d'accordo sui limiti, ma si è in disaccordo fino ad oggi sulla natura del potere centrale da legittimare e da limitare.

Si dice che questo potere centrale, che ancora non ha un volto ben definito (e non si vuole che lo abbia), deve svolgere funzioni di aiuto nei confronti di entità politiche preesistenti, e con ciò stesso sembra che la sussidiarietà assurga a principio centrale di legittimazione politica. In questo consisterebbe la via speciale europea (*Sonderweg*) d'istituire un regime federale, in cui le diversità nazionali e culturali degli Stati membri (o delle Regioni europee) sono adeguatamente protette dal dirigismo centralistico dei poteri comunitari³³. Tuttavia al contempo si attribuisce implicitamente ai poteri centrali il compito di giudicare gli obiettivi specifici, l'adeguatezza delle risorse e dei risul-

tati raggiunti, le modalità e le forme di aiuto senza peraltro individuare a quale potere centrale ci si riferisca e fissare criteri precisi di giudizio.

È ovvio che il principio di sussidiarietà, se non vuole essere solo un'idea evocativa e assumere una reale portata istituzionale, deve rispondere a due ordini di problemi. Da una parte deve individuare verso il basso quali istituzioni siano più vicine ai cittadini e più consone ad affrontare i problemi in questione, dall'altra parte deve anche fornire criteri per individuare verso l'alto quali istituzioni e organizzazioni siano quelle legittimate ad aiutare le prime in caso di una loro inadeguatezza per qualche ben giustificata ragione. Da questo complesso rapporto fra il basso e l'alto scaturisce un'ulteriore problematica, finora ancora ben poco investigata ma che progressivamente si va imponendo. Chi è legittimato a giudicare dell'adeguatezza dell'operato delle istituzioni poste più in basso? E con quali criteri? Tradizionalmente il riferimento obbligato era quello dello Stato, ma oggi si fanno avanti sul piano sovranazionale e internazionale altre istituzioni e altri centri di potere. Oggi il principio di sussidiarietà viene internazionalizzato. Ma con ciò stesso cambia la sua portata e il suo senso.

L'analogia domestica non è adeguata. Non sembra che, al di là dell'identità espressiva, il senso attribuito dal diritto comunitario al principio di sussidiarietà corrisponda, sia nel merito sia in termini procedurali, a quello proprio dei diritti nazionali, soprattutto dell'Italia e della Francia, mentre è più vicino a quello della Germania, che non a caso è già uno stato federale³⁴. D'altronde, anche nell'ambito della dottrina sociale della Chiesa, il principio di sussidiarietà è stato formulato sul presupposto di un centralismo statale che si vuole ridimensionare. Da solo non sembra adeguato a dar forma a poteri centrali non ancora ben definiti, mentre è essenziale come parte di un disegno costituzionale più vasto e articolato, in cui siano stabilite competenze precise e criteri di giudizio. Ma - come sappiamo - i tentativi di dare all'Europa una costituzione sono finora falliti principalmente per l'assenza di un popolo europeo senza cui non può mai esserci in Europa alcun vero e proprio federalismo.

Ciò posto, dobbiamo riconoscere che di fatto il principio di sussidiarietà sta svolgendo un compito paracostituzionale all'interno dello spazio giuridico europeo. Esso spinge verso un'Europa delle Regioni piuttosto che verso un'Europa degli Stati, ma in tal modo mette in pericolo le unità nazionali che hanno trovato nello Stato la loro espres-

sione politica (e in primo luogo quelle più deboli). Inoltre è dubbio se esso riesca a dare maggiore determinatezza ai poteri espliciti e, soprattutto, a limitare efficacemente quelli impliciti³⁵. Gli effetti di quest'enfaticizzazione del principio di sussidiarietà possono non rare volte essere perversi e minacciarne il significato originario.

Uno spazio giuridico, che, sorto prevalentemente per ragioni economiche, stenta ad assumere un carattere propriamente politico, è portato a privilegiare il criterio dell'efficienza dei risultati su quello del rispetto dell'*agency*³⁶. È stato notato che l'Europa non ha propriamente istituzioni, ma semplici meccanismi operativi collegati a programmi d'azione³⁷. In questo contesto l'applicazione del principio di sussidiarietà può facilmente condurre a spostare l'allocatione del potere e il suo esercizio verso l'alto piuttosto che verso il basso, poiché - come ha notato Roberto Bin - la sussidiarietà è bidirezionale. L'efficienza prevale sulla vicinanza e l'aiuto ad aiutare se stessi cede il posto all'esigenza di una gestione unitaria in materie comuni a più Stati membri, ovviamente non di esclusiva competenza comunitaria. In più, il carattere provvisorio e fortemente valutativo dell'applicazione del principio di sussidiarietà è senza dubbio foriero d'instabilità nell'allocatione di poteri che cambiano continuamente di titolarità sulla base dei risultati del bilanciamento e dei *tests* di proporzionalità. E qui bisogna notare una differenza notevole rispetto all'uso del principio di sussidiarietà in ambito statale, dove esso ha la funzione di rendere più flessibile e dinamico l'assetto delle fonti del diritto stabilito dalla costituzione³⁸.

Pertanto, anche se si può ammettere il ruolo prettamente politico del principio di sussidiarietà, esso non può essere da solo l'architrave costituzionale dell'assetto politico generale. Da solo esso condurrebbe ad un complicatissimo intreccio di centri decisionali sovrapposti con il rischio di una paralisi reciproca. In realtà di norma il principio di sussidiarietà agisce all'interno e sul presupposto di strutture politiche che abbisognano di altri principi ispiratori, specie di tipo democratico. La sussidiarietà presuppone la solidarietà e questa, a sua volta, presuppone la cittadinanza ovvero un popolo³⁹. Così collocato, il principio di sussidiarietà non solo può svolgere la sua funzione precipua, ma può anche interagire con la struttura politica, temperando il suo carattere gerarchico a vantaggio della dislocazione del potere. Infatti, i veri e propri obiettivi del principio sono quelli di combattere l'accentramento del potere, la netta separazione fra pubblico e privato e

l'assistenzialismo. Poiché questi obiettivi possono coincidere con altri fini prevalenti, quali quelli delle rivendicazioni autonomiste o dell'auto-determinazione fino all'estremo della secessione, allora il principio di sussidiarietà viene caricato di compiti e di ruoli che di per sé non avrebbe.

6. Conclusione

Riconsiderando le cose già dette, possiamo concludere che il federalismo come idea generale contiene in sé due istanze valoriali. Da una parte, c'è il fine della pace e questo richiede che entità politiche più piccole uniscano le loro forze per assicurare meglio la loro difesa e la loro rilevanza sul piano internazionale. Dall'altra, c'è il fine dell'autogoverno e della libertà politica, che stava a cuore a Cattaneo, e che esige istituzioni il più possibile vicine ai cittadini, in modo da permettere la più ampia partecipazione possibile. Ovviamente le due istanze non sono incompatibili in linea di principio. In entrambi i casi si richiede una cooperazione fra autorità ed istituzioni a diversi livelli (*multilevel constitutionalism*). Questo - a mio parere - è oggi il nucleo identitario dell'idea federale, al di là dei ben differenti modelli che ha prodotto nella storia.

Questa cooperazione spesso non è volontaria, ma è dettata da interdipendenze strutturali legate, ad esempio, al mercato o all'uso delle risorse in modo sostenibile. D'altronde, anche il *foedus* non è un atto di amicizia gratuita e generosa, ma di cooperazione reciprocamente interessata (*federalismo cooperativo*). Tuttavia deve generare fiducia e affidamento, cose che ancor oggi scarseggiano in modo preoccupante. Abuso di posizioni dominanti, da una parte, e assenza di senso di responsabilità dall'altra possono far diventare la cooperazione una forma di oppressione o di sfruttamento.

In ogni caso il problema del federalismo oggi non è più quello proprio del Risorgimento, cioè del modo di concepire l'unità nazionale, ma è, ancor più in profondità, quello del futuro della comunità politica come tale. Allora questa trovava il suo modello istituzionale nello Stato nazionale, di cui il federalismo era una possibile declinazione. Ma ora - come abbiamo visto - lo Stato tende a diventare un ente politico intermedio. Lo stesso Stato federale non è più una comunità politica completa e deve aprirsi alla dimensione transnazionale e inter-

nazionale, in cui fanno sentire la loro voce altri poteri e altre forme di autorità, anch'esse settoriali. I confini della comunità politica e del concetto di popolo si allargano a dismisura. Può il diritto all'identità culturale, difeso da Häberle, essere sufficiente ad assicurare l'identità politica? Il potere politico, che si reclama come vicino ai cittadini, è in realtà molto lontano, tanto lontano a volte da sfuggire ad ogni precisa individuazione. E qui propriamente risiede il problema attuale del federalismo come idea generale, cioè quello del costituzionalismo internazionale. Senza una costituzione il federalismo non potrà mai passare da idea-forza a modello politico vero e proprio. Ma esso in ogni caso rimane come il sogno inestirpabile del perseguimento dell'unità nel pluralismo.

Note

- 1 Per i riferimenti bibliografici cfr. D. Ziblatt, *Structuring the State. The Formation of Italy and Germany and the Puzzle of Federalism*, Princeton U.P., Princeton, N.J., 2006.
- 2 C. Cattaneo, "Un invito agli amatori della filosofia", in *Rivista contemporanea*, IX, 5, 1857, fasc. XLIII.
- 3 Per l'evoluzione delle idee federali cfr. A. Ward, L. Ward (Eds.), *The Ashgate Research Companion to Federalism*, Ashgate, Farnham 2009.
- 4 V. Onida, "Quale federalismo per l'Europa?", in G. Zagrebelsky (a cura di), *Il federalismo e la democrazia europea*, Nis, Roma 1994, pp. 58-59.
- 5 D. Ziblatt, *op. cit.*, p. 108.
- 6 R.D. Putnam, *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano 1993.
- 7 A. Hamilton, *Lo Stato federale*, Il Mulino, Bologna 1987.
- 8 Qui mi riferisco polemicamente a Cattaneo, che - com'è noto - parla del federalismo in relazione all'ideale della libertà (pensava all'autonomia all'interno dell'Impero asburgico): "Il federalismo è la teorica della libertà, l'unica possibile teorica della libertà" (N. Bobbio, *Una filosofia militante. Studi su Carlo Cattaneo*, Einaudi, Torino 1971, p. 19).
- 9 G. Ambrosini, "Lo stato regionale: tipo intermedio di Stato fra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale", in *Rivista di diritto pubblico*, fasc. II, 1933.
- 10 P. Häberle, *Problemi attuali del federalismo tedesco*, in G. Zagrebelsky (a cura di), *op. cit.*, pp. 141-187.
- 11 Z. Ciuffoletti, *Federalismo e regionalismo*, Laterza, Roma-Bari 1994, pp. 14, 16 e 25.
- 12 A. Monti, *L'idea federalista nel Risorgimento italiano*, Laterza, Bari 1922. Cfr. anche A. Berselli, *Democrazia e federalismo nel Risorgimento*, Edizioni "Nuova Critica Sociale", Bologna 1946.

- 13 Per un chiarimento di queste distinzioni cfr. T. Groppi, *Il federalismo*, Laterza, Roma-Bari 2004.
- 14 N. Bobbio, *op. cit.*, p. 51.
- 15 C. Pavone, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica. Da Rattazzi a Ricasoli (1859-1866)*, Giuffrè, Milano 1964, Documenti, p. 281.
- 16 Com'è noto, Cattaneo aveva particolarmente a cuore l'autonomia delle città. E in questo le sue posizioni non sono molto distanti dal più tardo municipalismo cattolico.
- 17 Per Cattaneo il federalismo è l'unica forma di governo che consenta un adeguato processo di liberalizzazione della scienza, che a sua volta deve governare l'economia.
- 18 Cit. da A. M. Lazzarino del Grosso, "Il federalismo sconfitto: Francesco Ferrara e Giuseppe Ferrari", in D. Preda e C. Rognoni Vercelli, *Storia e percorsi del federalismo. L'eredità di Carlo Cattaneo*, il Mulino, Bologna 2005, p. 175.
- 19 Ferrara difese il federalismo in un memorandum diretto a Cavour nel 1860.
- 20 Ebbe a scrivere: "Se la Sicilia diviene l'Irlanda d'Italia, l'unità nazionale è in pericolo".
- 21 Per il pensiero di Ferrara rinvio ancora una volta al saggio di Lazzarini del Grosso già citato.
- 22 N. Bobbio, "Carlo Cattaneo", in *Terzo Programma*, n. 2, 1970, p. 49.
- 23 Putnam, *op. cit.*, p. 24.
- 24 Cfr., in generale, G. Zagrebelsky (a cura di), *Il federalismo e la democrazia europea*, Nis, Roma 1994.
- 25 Onida, *art. cit.*, p. 64.
- 26 Prima del Trattato di Maastricht era stata firmata a Strasburgo il 15 ottobre del 1985 la *Carta europea delle autonomie locali*, che, dopo aver affermato nell'art. 3 che il *local self-government* deve essere esercitato da assemblee democraticamente elette, nell'art. 4 comma 3 recita: "Public responsibilities shall generally be exercised, in preference, by those authorities which are closest to the citizen. Allocation of responsibility to another authority should weigh up the extent and nature of the task and requirements of efficiency and economy". L'espressione si ritrova nell'art. 1 del Trattato della Unione Europea: "le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini".
- 27 Fin d'ora c'è qui da notare la centralità che assume l'amministrazione locale e, soprattutto, quella del Comune. Per la storia dell'evoluzione del principio di sussidiarietà nell'ordinamento costituzionale italiano cfr. A. D'Atena, "Costituzione e principio di sussidiarietà", in *Quaderni costituzionali*, 21 (1), 2001, pp. 24-33.
- 28 "Subsidiarity is not simply a limit to intervention by a higher authority *vis-à-vis* a person or a community in a position to act itself, it is also an obligation for this authority to act *vis-à-vis* this person or this group to see that it is given the means to achieve its ends" (J. Delors, "Principle of Subsidiarity: Contribution to the Debate", in J. Delors et al., *Subsidiarity: the Challenge of Change*, European Institute of Public Administration, Maastricht 1991, p. 9).
- 29 Cfr. J. Finnis, *Legge naturale e diritti naturali* (1992), trad. it. di F. Di Blasi, Giappichelli, Torino, 1996, p. 157.
- 30 Cfr. D.J. Edwards, "Fearing Federalism's Failure: Subsidiarity in the European Union", in *American Journal of Comparative Law*, 44, 1996, p. 539.

- 31 "The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the peoples". Per tale questione cfr. G.A. Bermann, "Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States", in *Columbia Law Review*, 94 (2), 1994, pp. 331-456.
- 32 Cfr. K. Nicolaidis, R. Howse (eds.), *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, Oxford U.P., Oxford 2001 (qui si troverà l'analisi di quattro meccanismi attribuiti alla sussidiarietà: *delineation, monitoring, sharing, reversibility*).
- 33 Per questa tesi cfr. J. Weiler, "Federalism without Constitutionalism: Europe's Sonderweg", in K. Nicolaidis, R. Howse (eds.), *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, cit., pp. 54-70.
- 34 Cfr. J. Ziller, "La sussidiarietà come principio del diritto amministrativo europeo", in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 16 (2), 2006, p. 296. Per un'analisi comparatistica cfr. A. Rinella et al. (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Cedam, Padova 1999.
- 35 Sulle novità istituzionali presenti nell'Unione europea con specifico riferimento al riparto delle competenze cfr. A. D'Atena, "Modelli federali e sussidiarietà nel riparto delle competenze normative tra l'Unione europea e gli Stati membri", in *Il diritto dell'Unione europea*, 2005, pp. 59-74.
- 36 "Uno *Zollverein* non è una patria", diceva Renan.
- 37 G. Zagrebelsky, *op. cit.*, p. 14.
- 38 Cfr. la sentenza della Corte costituzionale italiana n. 303 del 2003.
- 39 Opportunamente Spadaro prende in considerazione anche i principi di continuità e di cooperazione. Cfr. A. Spadaro, "Sui principi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione europea, Stato e Regioni", in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 44, 1994, pp. 1041-1093.