



**I CONFINI DEL DIRITTO  
ISTITUZIONI E ANTAGONISMI**

**LABORATORIO  
IL FEDERALISMO OLTRE LO STATO  
29 GENNAIO 2015  
ISTITUTO SVIZZERO DI ROMA**

Il federalismo, argomento sul quale vedremo confrontarsi un giurista svizzero, René Rhinow, e un filosofo italiano, Giuseppe Duso, è innanzitutto una determinata forma di organizzazione dello spazio, sia fisico sia politico, che non può essere trattata in termini strettamente giuridici, dal momento che pone un problema di **confini**, tanto **fisici** quanto **disciplinari** alla stessa scienza giuridica.

Occorre inoltre operare una distinzione preliminare tra **federalismo** e **Stato federale**: lo Stato federale è essenzialmente l'esito di un processo di lotta per l'egemonia, dove differenti, se non opposte, istanze di potere si contendono la sfera della sovranità.

## OLTRE LE CATEGORIE DI SOVRANITÀ E RAPPRESENTANZA

Il federalismo può essere affrontato solo a muovere dalla categoria della **sovranità**? Esso è riconducibile a un problema di divisione delle competenze, o è invece espressione di un **potere autonomo o non derivato**? Gli stati che si federano lo fanno attorno a un potere originario che viene successivamente condiviso in un governo comune o, al contrario, è il governo comune a residuare nelle sfere di competenza degli elementi che compongono la federazione? Ancora: esso è portatore di uno specifico dispositivo della **rappresentanza** – di tipo fiduciario moderno – oppure rinvia a forme inedite di delega del potere?

A questo proposito, Duso afferma che non è possibile affrontare il problema del federalismo senza mettere in discussione alcune delle categorie fondamentali del pensiero politico moderno, in particolare, appunto, la sovranità e la rappresentanza.

## IL LIMITE DEL SECESSIONISMO

Il federalismo richiama immediatamente il tema del **secessionismo**. Infatti, il patto federativo (al contrario di quello hobbesiano) può essere revocato in ogni momento a condizione che i poteri che lo hanno sancito siano autonomi, originari e non derivati.

Qual è però il limite insito nelle esperienze di carattere secessionistico? Un numero di *MicroMega* del 1994, intitolato *Dialogo sul federalismo*, ospita uno scambio epistolare in cui Massimo Cacciari, rivolgendosi al teorico della Lega Nord, Gianfranco Miglio, mette in luce il paradosso incarnato dai secessionismi: essi mirano a riprodurre la situazione stessa dalla quale intendono fuoriuscire, mirano cioè a separarsi dallo Stato per istituire, in forma minore, un nuovo Stato. Questo perché i secessionismi, nella gran parte dei casi, sono depositari di una medesima idea di territorio, coincidente con quello dello Stato. Dunque, mentre la possibilità di rescissione del patto reca con sé un'istanza di libertà, i secessionismi rimangono vincolati all'idea di un popolo omogeneo radicato in un territorio specifico.

È lo stesso Duso a evidenziare la problematicità della categoria di popolo quale soggetto del patto federativo. Infatti, se il federalismo si fonda su un modo alternativo di concepire il rapporto tra unità e pluralità, come è possibile immaginare che il soggetto posto alla base di un assetto federale sia il popolo inteso nella sua omogeneità?

Quindi, territorio da un lato e popolo dall'altro sono i due grandi "spettri" dello Stato moderno che si accompagnano alle istanze secessioniste.

## DIFFERENZA FRA SECESSIONISMO E FEDERALISMO

Cosa anima, in realtà, il secessionismo? E come mai, in un certo periodo storico, in Europa si è assistito a un'ondata di secessionismi, classificata frettolosamente sotto la voce **federalismo**, malgrado l'impronta di questi movimenti suggerisse altro? La risposta è rinvenibile nel senso di spaesamento prodotto dalla globalizzazione e nella conseguente rivendicazione di identità prevalentemente etniche in grado di rompere con l'astrazione tipica dello Stato moderno, il quale ha la pretesa di sussumere

tutte le differenze culturali ed etniche. Al riaffacciarsi, in una determinata fase della storia europea, delle tensioni secessioniste si è cercato di dare risposta in termini federalisti.

## IL PROBLEMA DELLA COSTITUZIONE EUROPEA

In entrambi gli scritti di Duso che abbiamo preso in esame, è presente una decisa problematizzazione del tema della costituzione europea. Il filosofo infatti, senza limitarsi ad affermare o a respingere l'ipotesi costituzionale, si domanda se sia possibile immaginare una costituzione europea unicamente a partire dagli stati o dal presupposto della omogeneità del popolo. Per affermare il federalismo sul piano europeo, possiamo limitarci a riprodurre le idee che hanno accompagnato i processi di formazione degli stati dell'Unione?

Un altro grande studioso del federalismo, Luciano Ferrari Bravo<sup>1</sup>, alla voce *Federalismo* del *Lessico postfordista* si interroga sulla presunta alternatività del modello di Filadelfia rispetto a quello di Vestfalia: ha senso credere che il modo in cui gli Stati Uniti si sono federalizzati esprima una reale alternativa alla **forma Stato** di derivazione francese, o al contrario il federalismo, nel corso del tempo, ha finito per essere neutralizzato, assorbito, all'interno di questa stessa forma? Nel secondo caso, riaprire il dibattito sul federalismo a livello europeo implicherebbe un radicale ripensamento di queste categorie, in grado portarci al di là del dispositivo della delega dei poteri o competenze verso l'alto.

## LA CENTRALITÀ DEL MANDATO FIDUCIARIO

Un tema sembra stare sullo sfondo del discorso di Duso, vale a dire il meccanismo logico da lui descritto tra **sovranità**, **mandato fiduciario** e **rappresentanza**, dove l'architrave è costituito dal mandato fiduciario perché, attraverso di esso, avviene una doppia produzione d'identità, quella tra rappresentante e rappresentato (come direbbe Laclau), ma, da un altro punto di vista, si definisce la possibilità di pensare la politica. Senza mandato fiduciario, infatti, non c'è possibilità di immaginare tanto l'unità del popolo e la sua omogeneità quanto l'unità dello Stato.

All'interno di tale meccanismo, affascinante ma foriero di grandi problemi, sarebbe interessante approfondire il tema della rappresentanza connesso al discorso federalista. Nelle esperienze degli Stati federali, esso viene posto nei termini classici della rappresentanza politica. Siccome però Duso assume l'elemento della pluralità non solo come già operante nel passato, ma anche come insieme di forze che oggi disgregano la sovranità, sarebbe opportuno capire come egli immagina il meccanismo della rappresentanza all'altezza di questo nuovo soggetto plurale. Malgrado Duso faccia riferimento ad Althusius, e quindi, in qualche modo, al **mandato imperativo**, questo stesso mandato imperativo si riferisce a un insieme di soggetti che è difficilmente traslabile nel contesto contemporaneo. Tuttavia, sulla questione del mandato imperativo si addensa una serie di problemi riguardante non solo la crisi della rappresentanza, ma anche quella della sovranità.

## INDIVIDUI E SOVRANITÀ CENTRALE

Sintetizzando quanto detto finora, si può affermare che per Duso il federalismo consiste in un'associazione di poteri illegittimi, che si sottraggono a quel meccanismo fondante la sovranità che è l'**autorizzazione** e a ciò che egli chiama il **bipolarismo** fra individuo e sovranità centrale, in un rapporto in cui la prima produce individui dispersi e privi della capacità di incidere sui processi politici. Ovviamente, la linea di Duso si oppone diametralmente a quella di Hobbes. È interessante riscontrare come questa tradizione alternativa (incarnata anche da Duso), che rifiuta il concetto di sovranità e di rappresentanza, incontri, sul terreno del pensiero politico anglosassone, un autore molto interessante, Algernon Sidney. Nelle opere di Sidney, numerosi sono i passaggi significativi al riguardo. Uno in

particolare si riallaccia alla posizione di Duso in merito al carattere **illegittimo** dei poteri che si confederano. La peculiarità dei poteri democratici, infatti, è che essi si **autolegittimano** nelle proprie azioni, perché altrimenti sarebbero tratti all'interno di un meccanismo di autorizzazione. Il discorso offre quindi alcuni spunti di riflessione anche in ordine all'ipotesi di una Unione Europea come organizzazione capace di sottrarsi a un rapporto tra entità territoriali dominato dal meccanismo di autorizzazione tipico del contratto hobbesiano.

## SOVRANITÀ E AUTONOMIA

Crediamo non si possa parlare genericamente di sovranità, perché si tratta di un'espressione che acquista accezioni molto diverse a seconda di come viene aggettivata. La **sovranità statale**, infatti, è cosa ben distinta dalla **sovranità popolare** o da quella **territoriale**. Da questo punto di vista, basti solo pensare al debito sovrano, che in questo caso allude alla sovranità del debitore.

Quindi, se si prova a calare tale concetto all'interno di una riflessione sul federalismo, inteso come processo, una dicotomia utile sarebbe instaurata dal termine **autonomia**, categoria che nel discorso federalista permette di individuare le articolazioni interne, e quindi la frammentazione e la limitazione, del potere.

Se si riconducono queste considerazioni alle vicende connesse al processo di integrazione europea – che è un processo in qualche modo assimilabile al federalismo – considerando la trasposizione delle politiche della condizionalità all'interno del sistema UE, non è più possibile (almeno in relazione agli stati costretti ad accedere agli aiuti della Troika) parlare di mere limitazioni della sovranità. Infatti, gli stati, in questo quadro, possono al massimo far valere un'autonomia di carattere politico.

In questa ottica, siamo già testimoni di un processo federatore; il problema è che tale processo non tende nella direzione dello Stato. D'altra parte, dei modelli costituzionali, sociali e pluralisti, che hanno costituito l'architettura degli stati nel secondo dopoguerra, ormai non c'è più traccia. A tale proposito, Duso, associando la sovranità alla rappresentanza, coglie un nesso fondamentale. Infatti, ciò che è venuto meno nell'attuale contesto è proprio la dimensione politica della stessa autonomia. Una federazione tra stati ha senso solo se gli stessi sono autonomi, se mantengono un'autonomia di carattere politico, cioè una relazione tra il popolo, il potere politico e gli interessi generali che si rappresentano nel rispettivo territorio.

Occorre quindi affrontare il problema della **territorialità** mettendo a fuoco la dimensione politica implicita in questo concetto altrimenti ambiguo, considerato che presenta due accezioni sostanziali: la prima è quella dell'esclusione (la secessione è, sotto tale profilo, emblematica); la seconda rimanda alla costituzione del dopoguerra, che pone, al contrario, una territorialità inclusiva, nel senso che chiunque è presente su un territorio nel quale è possibile far valere le norme costituzionali possiede per ciò stesso la titolarità dei diritti fondamentali. Questa accezione di territorialità rappresenta esattamente l'opposto di quella che afferma l'omogeneità del popolo; essa è infatti l'unica accezione pluralista che consente realmente di attribuire un senso alla rappresentanza politica.

## RHINOW E IL CASO DELLA SVIZZERA

Fin qui abbiamo trattato il problema del federalismo in termini filosofici, dando risalto al binomio patto/rescissione. Tuttavia, René Rhinow viene dalla Svizzera e prende le mosse dall'idea che il federalismo **c'è** e costituisca un fatto ovvio, un **confine culturale**, non attraversabile.

Precedentemente, si è proposto una lettura del federalismo quale processo di delega dei poteri verso l'alto, sottolineando come, paradossalmente, la Lega Nord chieda di realizzare una scissione, e quindi di trasferire più poteri verso il basso. Ora, in Svizzera, quando si reclama più federalismo, si punta

a preservare un maggior numero di competenze all'interno dei cantoni. Inoltre, i cantoni svizzeri dispongono di proprie costituzioni, le cui modifiche devono essere approvate a livello federale. I cantoni sono quindi considerati a tutti gli effetti degli stati sovrani, e ciò vale anche per i cantoni meno popolosi, alcuni dei quali non raggiungono il livello di una provincia italiana.

Tutto questo rinvia a un problema di natura semantica: a causa di una sorta di retaggio storico, la Svizzera è definita **confederazione**, sebbene si tratti di una **federazione**, istituita dalla rivoluzione del 1848 con la nascita di una politica estera comune, la formazione degli stati federali e del parlamento. In questo senso, occorrerebbe chiedersi, a proposito del concetto di **scissione**, quale sia la differenza tra una federazione e una confederazione. Originariamente, i cantoni svizzeri potevano scindersi, ma in una certa fase storica la scissione cessò di essere un orizzonte percorribile; si assistette di conseguenza a uno spostamento verso la federazione che sarebbe culminato in una guerra civile.

## L'ANALISI DI RHINOW

Di Rhinow abbiamo analizzato due testi. Nel primo, risalente al 1993, l'autore propone una definizione di federalismo molto più pragmatica rispetto a quella avanzata da Duso.

Per Rhinow, il federalismo è il risultato della tensione tra due principi: l'**integrazione** e il federalismo in senso stretto. L'integrazione rappresenta la volontà delle parti di unirsi per fare fronte a problematiche che non sarebbero gestibili autonomamente. Nel contempo, però, l'autore interpreta il federalismo come ciò che garantisce l'autonomia delle identità locali. In questo senso, per Rhinow la **sussidiarietà** – ossia quel principio costituzionale in base al quale lo Stato centrale è autorizzato a intervenire solo nei casi in cui gli stati periferici non riescano ad adempiere da soli ai propri compiti – vale come sinonimo di federalismo.

Più interessante è il testo del 2002, che in italiano traduciamo con *Le modalità di funzionamento del federalismo nell'ottica svizzera*. Rhinow spiega qui come la Svizzera riesca a convivere con il federalismo nonostante sia un Paese costellato di minoranze, che riunisce culture e comunità linguistiche differenti, regioni molto diverse dal punto di vista morfologico e un tradizionale contrasto tra città e campagna. Si consideri che non ci sono cantoni con una sola religione, e che molti ne hanno più di due, oltre che zone differenti da amministrare. Sono presenti perfino cantoni che, al loro interno, presentano una struttura federalista.

## LA TENDENZA AUTODISTRUTTIVA DEL FEDERALISMO FISCALE

L'elemento portante del modello svizzero, per Rhinow, è l'effettiva autonomia concessa ai cantoni, in particolare quella fiscale. Tuttavia, i livelli d'imposizione fiscale possono subire drastiche variazioni a seconda del cantone di riferimento. A Ginevra, per esempio, si arriva al 50 per cento di pressione fiscale, contro il 10 di Zugo: un divario enorme. Questa differenza mette in discussione quello che potremmo definire il "patto sociale". Alcuni cantoni si sentono infatti parassitati da altri cantoni, soprattutto dai micro-cantoni. Per contrastare questa tendenza autodistruttiva, insita nel federalismo fiscale, che scatena la concorrenza tra gli stati, si sta cercando da tempo di mettere a punto un meccanismo di redistribuzione del gettito definito **perequazione intercantonale**, oltre a diverse proposte, difficili da attuare, di regionalizzazione, vale a dire la ridefinizione dei confini dei cantoni volta a migliorare la loro efficienza in rapporto alle capacità delle amministrazioni di gestire il territorio.

## LA DINAMICA CONCORRENZIALE FRA GLI STATI EUROPEI

La concorrenza tra i cantoni svizzeri rispecchia la torsione economicistica impressa agli attuali equilibri degli stati europei. Quando gli stati diventano concorrenti e quindi sono mossi semplicemente da una

*ratio* economica, qualsiasi progetto di natura politica è destinato a naufragare, a meno che non intervenga una capacità di ricomposizione a livello centrale in grado di governare tale concorrenza reciproca, cosa che però oggi sembra essere venuta meno.

Lucio Caracciolo, direttore di *Limes*, insiste molto sul fatto che, nelle divisioni che intercorrono oggi tra gli stati europei, si sia riaffacciata la discriminante etnica. Infatti, la conflittualità tra i paesi debitori e i paesi creditori porta gli stessi a rappresentarsi come appartenenti a comunità distinte anche sotto il profilo etnico. Il problema del debito si è quindi caricato di una serie di valenze extraeconomiche.

## RIPENSARE LA PLURALITÀ

È possibile accantonare il problema dello Stato e immaginare una pluralità situata tra il Weber della **città sovrana** e le posizioni dell'**autogoverno**? A questo punto, si potrebbe avanzare una tesi, per così dire, "nazionalista": all'interno della storia istituzionale italiana, sarebbe utile recuperare lotte, teorie e pratiche dei processi di federalizzazione non invernati. Si pensi all'aureo libretto di Ugo Dotti su Cattaneo, Ferrari e Pisacane<sup>2</sup>, come dissidenti del Risorgimento. Ferrari scrisse un magnifico libro sulla federazione repubblicana<sup>3</sup>, e Cattaneo si era formato sui testi di Romagnosi e Compagnoni, cioè di coloro che avevano fondato la dottrina costituzionalistica partendo dalle città, dall'autogoverno, dalla libertà, dai diritti.

Questa prospettiva permetterebbe di introdurre un altro argomento: l'idea di federazione, nella seconda parte dell'Ottocento, era tipica dei pensatori anarchici (fra tutti si consideri il federalismo radicale di Proudhon). In Italia, ci fu però un grande costituzionalista napoletano, Francesco Saverio Merlino (su cui ha scritto pagine indimenticabili Mario Galizia<sup>4</sup>), la cui riflessione, nel corso dell'Ottocento, si costituì in antitesi al regno delle Due Sicilie e sulla base di un socialismo giuridico interpretato come **teoria delle federazioni**.

## IL FEDERALISMO DEGLI ESECUTIVI

Recentemente anche Habermas è ritornato sul tema del federalismo, ma in termini negativi. Egli analizza il cosiddetto **federalismo degli esecutivi**, interrogandosi su chi oggi governi veramente l'Europa; infatti, oltre ai cosiddetti **poteri forti**, sono presenti degli elementi statualisti, rappresentati dalle burocrazie governative, che formano una sorta di direttorio governato da un principe, che in questo momento è incarnato dalla Merkel. Perfino la cancelliera, tuttavia, non agisce da sola, in quanto governa, assieme ad altri, un'organizzazione sovranazionale egemonizzata dagli stati più forti.

## IL TEATRO MOBILE DELLA GOVERNANCE

Quando parliamo di Stato e federalismo, dobbiamo sempre tenere presente che, alle loro spalle, c'è una dimensione che ridefinisce alcune delle coordinate o degli aspetti su cui gli stessi sono stati costruiti. I processi di **governance** sono in grado di ridisegnare i confini, perché sono processi che attraversano gli stati e tutti gli organigrammi ufficiali su cui sono state costruite le nostre istituzioni. La governance è una sorta di **teatro mobile** che determina la decisionalità ogni volta ridisegnando il popolo e il territorio. Come sanno benne gli studiosi di diritto internazionale, oggi è in atto un processo di frazionamento dei cosiddetti **regimi internazionali**, ma questo vale anche per il livello dello Stato dove, a causa dei processi di disaggregazione, lo stesso si sta frantumando, e ciascuno dei suoi pezzi stabilisce le sue forme di governance ridefinendo le regole in ambito sanitario, o nel traffico delle merci, o dell'ambiente ecc. Da questo punto di vista, i processi di governance appaiono tra le sfide più importanti che si possano porre al sistema dei confini, così come li conosciamo.

- 1 - Luciano Ferrari Bravo, *Dal fordismo alla globalizzazione*, manifestolibri, Roma, 2001, pp. 347-351.
- 2 - Ugo Dotti, *I dissidenti del Risorgimento: Cattaneo, Ferrari, Pisacane*, Laterza, Bari, 1975.
- 3 - Giuseppe Ferrari, *La federazione repubblicana*, a cura di Salvatore Onufrio, Firenze, F. Le Monnier, 1969.
- 4 - Mario Galizia *Il socialismo giuridico di Francesco Saverio Merlino. Dall'anarchismo al socialismo in Aspetti e tendenze del diritto costituzionale: scritti in onore di Costantino Mortati*. Giuffrè, Milano, 1977, vol. I, pp. 531-634.

*Mettiamo a disposizione un riassunto in forma di appunti di lavoro dei nodi tematici affrontati, delle prospettive emerse, e dei problemi incontrati durante le discussioni del Laboratorio che ha preparato la relativa conferenza del ciclo "I Confini del Diritto". Ogni pretesa di completezza lascia il posto all'intento di offrire dei materiali ausiliari per la fruizione del video integrale della conferenza, nonché per un potenziale e auspicabile prolungamento delle ricerche che l'hanno preparata.*

*Ai Laboratori hanno preso parte:*

*Giuseppe Allegri, Giso Amendola, Marco Anastasi, Gaetano Azzariti, Luca Basso, Felice Besostri, Raffaele Bifulco, Vanessa Bilancetti, Andrea Bixio, Gabriella Bonacchi, Francesco Brancaccio, Ilaria Bussoni, Olivier Butzbach, Giuseppe Caccia, Luca Cafagna, Guelfo Carbone, Alioscia Castronovo, M.V. Catanzariti, Marcello Cecchetti, Roberto Ciccarelli, Antonello Ciervo, Lorenzo Coccoli, Filippo Contarini, Alberto De Nicola, Achille De Nitto, Daniele Di Mitri, Paolo Do, Alessia Dro, Guido Farinelli, Maria Rosaria Ferrarese, Carlo Ferrari, Marco Fioravanti, Matteo Gargani, Dario Gentili, Fabio Gianfrancesco, Francesca Giannini, Elisa Giglielli, Chiara Giorgi, Massimiliano Guareschi, Marco Iasci, Augusto Illuminati, Dario Ippolito, Michele Luminati, Alberto Manconi, Antonio Manconi, Maria Rosaria Marella, Emiliano Marini, Giacomo Marramao, Nicolas Martino, Bianca Maria Mennini, Sandro Mezzadra, Paola Milli, Marina Montanelli, Anna Montebugnoli, Paolo Napoli, Elisa Olivito, Rocco Palma, Eugenio Pizzorno, Federico Rabola, Francesco Raparelli, Tania Rispoli, Laura Ronchetti, Giacomo Maria Salerno, Luca Scuccimarra, Pietro Sebastianelli, Anna Simone, Philippe Sormani, Michele Surdi, Gunther Teubner, Walter Tocci, Alessandro Torti*

[www.confinideldiritto.istitutosvizzero.it](http://www.confinideldiritto.istitutosvizzero.it)

 Istituto Svizzero