

# Il principio di sussidiarietà nel trattato di Maastricht e il federalismo cooperativo

di RODOLFO GARGANO

*1. Introduzione. - 2. Questioni applicative della sussidiarietà nell'ordinamento comunitario. - 3. Il ruolo della Corte di Giustizia e la crescita dei poteri della Comunità. - 4. Sussidiarietà e ripartizione delle competenze fra diversi livelli di governo. - 5. Federalismo e federalismi: alcuni punti fermi. - 6. Il federalismo cooperativo: il caso tedesco e l'Unione europea. - 7. Conclusioni.*

## *Introduzione*

Fra le novità ascrivibili al Trattato d'unione europea, sottoscritto a Maastricht il 7.2.92 ed entrato in vigore il 1° novembre dell'anno successivo, appare di una certa rilevanza l'introduzione del cosiddetto «principio di sussidiarietà» ricavabile dalla dizione dell'art.3B dello stesso, laddove per la prima volta, e in termini che non lasciano dubbi sulla volontà dei rappresentanti degli stati membri, si stabilisce in via generale che

la Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente trattato.

Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della 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 comunitario.

L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente trattato<sup>1</sup>.

Tale articolo richiama peraltro analoghe formulazioni riportate in altra parte del trattato<sup>2</sup>, e in un certo senso completa un percorso normativo già iniziato con alcuni articoli del trattato C.E.E., sia pure solo per accenni<sup>3</sup>, e soprattutto con l'Atto unico europeo del 1986, che prescrive, limitatamente però alla materia della tutela ambientale, che

la Comunità agisce in materia ambientale nella misura in cui gli obiettivi di cui al paragrafo I possano essere meglio realizzati a livello comunitario piuttosto che a livello dei singoli stati membri. Fatte salve talune misure di carattere comunitario, gli stati membri assicurano il finanziamento e l'esecuzione delle altre misure<sup>4</sup>.

Del resto tale principio, per come enunciato, risulta chiaramente mutuato dal progetto di trattato d'unione europea, approvato dal parlamento europeo nel febbraio del 1984 su iniziativa di Altiero Spinelli, nella parte in cui stabiliva che

quando il presente Trattato attribuisce una competenza concorrente all'Unione, l'azione degli Stati membri si esercita nei casi in cui l'Unione non è intervenuta. L'Unione agisce esclusivamente per svolgere i compiti che in comune possono essere svolti più efficacemente che non dai singoli Stati membri separatamente, in particolare quelli la cui realizzazione richiede l'azione dell'Unione giacché le loro dimensioni o i loro effetti oltrepassano i confini nazionali<sup>5</sup>.

Occorre pure ricordare che il principio di sussidiarietà si è storicamente affermato nel pensiero occidentale soprattutto dal punto di vista politico, prima ancora che giuridico, dal momento in cui ha rivendicato, rispetto allo stato, un autonomo valore delle comunità di base allo stesso subordinate<sup>6</sup>; ma esso non ha potuto poi che acquistare una sua speciale rilevanza negli stati federali, dove ha finito con l'esprimere l'esigenza che ogni livello di governo superiore debba svolgere esclusivamente i compiti che gli enti minori non siano in grado di svolgere adeguatamente.

Nei vigenti sistemi federali il principio di sussidiarietà non è riportato in via normale, ma di certo vi si combina assai bene come una ulteriore specificazione nella definizione delle rispettive competenze tra organi della federazione e organi degli stati membri. Infatti, rispetto alla tradizionale distinzione fra materie riservate alla competenza esclusiva e materie a competenza concorrente, usuale in dottrina e accolta pure nell'ambito della giurisprudenza

della Corte di giustizia della Comunità europea, il principio di sussidiarietà si pone come un nuovo moderno criterio di attribuzione di poteri ai diversi livelli di governo, che si presenta con l'indubbio pregio di riuscire rispettoso delle comunità locali e insieme particolarmente efficace, perché permette la migliore realizzazione delle finalità comuni, alla stregua dei singoli obiettivi da conseguire in concreto. Così, rispetto agli stati unitari, nelle federazioni il principio di sussidiarietà diventa quasi un elemento strutturale, e in particolare nell'ambito dell'Unione europea sembra vada a collegarsi, senza sovrapporsi, con il principio dei poteri impliciti espressamente richiamati dal trattato che istituisce la Comunità europea:

Quando un'azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità senza che il presente Trattato abbia previsto i poteri d'azione a tal uopo richiesti, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e dopo aver consultato il Parlamento europeo, prende le disposizioni del caso<sup>7</sup>.

### *Questioni applicative della sussidiarietà nell'ordinamento comunitario*

Se ci si rivolge ora ad esaminare talune questioni applicative del principio di sussidiarietà nell'ambito dell'ordinamento comunitario, alla luce di quanto stabilito nel Trattato d'Unione sottoscritto a Maastricht, occorre subito precisare che esso s'inserisce nel quadro di un ordinamento che per il raggiungimento dei suoi fini non dispone di poteri residui essendo gli stessi chiaramente demandati agli stati membri. Non che si tratti della inevitabile conseguenza del fatto che la Comunità europea resta pur sempre un'organizzazione internazionale e che come tale, a differenza di un ordinamento di tipo statale, si presenta quale ordinamento specializzato che non persegue un'università dei fini<sup>8</sup>: quanto piuttosto che, come in molteplici altri sistemi federali, anche nella Comunità (che certo formalmente non può allo stato definirsi col termine «federale») i poteri residui sono demandati agli stati membri<sup>9</sup>.

Premesso ciò, è importante rilevare che il principio di sussidiarietà interviene non sulla *titolarità* delle competenze, che restano attribuite al livello comunitario o nazionale a seconda delle disposizioni dei trattati, ma sull'*esercizio* in concreto delle medesime. In questo senso, il principio di sussidiarietà supera la rigida separazione delle competenze esclusive tra Comunità

e stati membri presente nell'ordinamento comunitario e che richiama l'analogo criterio seguito dai padri costituenti della costituzione americana. Si può, anzi, sostenere che la sussidiarietà non solo amplia in misura significativa la categoria delle competenze concorrenti, in relazione ad alcuni parametri di riferimento del caso concreto, ma permette altresì in ultima analisi, di definire il livello più appropriato per l'esercizio delle competenze, esclusive o concorrenti che siano, e di precisarne l'ampiezza, le modalità e il contenuto, unica eccezione potendosi ritenere soltanto le competenze già attribuite in via esclusiva alle autorità comunitarie.

Perché possa attivarsi l'esercizio della sussidiarietà, occorre peraltro che siano soddisfatti alcuni requisiti quali la «proporzionalità» o «l'intensità» dell'azione e il cosiddetto «principio di prossimità», in base al quale le decisioni devono essere prese il più vicino possibile ai destinatari diretti o indiretti della stessa<sup>10</sup>. Più precisamente, perché la Comunità possa intervenire, in una materia di competenza degli stati membri, occorre non solo che l'azione risulti necessaria (e cioè valutabile alla stregua di un esame puntuale ed attuale sugli obiettivi dell'azione, che non possono essere sufficientemente realizzati dagli stati membri a causa della dimensione o degli effetti della medesima), ma che sia anche proporzionata (vale a dire congrua agli obiettivi e limitata al massimo grado nelle modalità e nelle forme)<sup>11</sup>. Ciò comporterà fra l'altro, che eventuali provvedimenti di assunzione dell'esercizio di competenze proprie degli stati membri da parte di autorità comunitarie potranno essere presi esclusivamente a seguito di apposita procedura e soltanto se giustificati da sufficienti e approfondite motivazioni.

Il testo del trattato non dà poi alcuna indicazione circa il soggetto abilitato a decidere la necessità e l'estensione dell'intervento comunitario. Sull'argomento tuttavia pare doversi ragionevolmente ritenere che tali decisioni non potranno che far capo al Consiglio, principale organo deliberante dell'ordinamento comunitario, e naturalmente in base ad una specifica proposta, adeguatamente motivata, della Commissione, a sua volta detentrica esclusiva del potere di iniziativa. Come prima accennato, la proposta non potrà che rappresentare nient'altro che la conclusione di un esame attento dei diversi aspetti che condurrebbero all'utilizzo a livello comunitario del principio di sussidiarietà, e dovrebbe perciò conseguire ad ampie consultazioni, se necessario anche con tutti gli stati membri.

Un tale complesso di condizioni e cautele che sovrintendono all'applicazione del principio di sussidiarietà da parte delle autorità comunitarie non deve meravigliare più di tanto. Se si esamina con sufficiente attenzione il

disposto dell'art. 3B Tue, ci si accorge subito che esso palesemente tradisce la preoccupazione degli stati membri di limitare il più possibile l'accrescimento dei poteri del livello comunitario mediante il richiamo a un concetto di forte valenza politica che viene così rivestito di specifica forza normativa a carattere generale.

Tuttavia, in un certo senso, e secondo autorevoli opinioni, l'art. 3B Tue non rappresenta altro che la definitiva esplicazione di un principio di fatto già vigente nella Comunità, e la cui applicazione non produce interventi diretti sulla ripartizione della titolarità delle competenze fra livello comunitario e livello nazionale. Si spiega così come mai sia stata rigettata dal Consiglio europeo la proposta del Parlamento di Strasburgo di demandare alla Corte di giustizia un controllo preventivo sugli atti di utilizzo di tale principio, che avrebbe potuto realizzare un sindacato nei confronti delle autorità comunitarie<sup>12</sup>: e tutto questo anche se la Comunità, la quale opera su più livelli di governo, si è trovata ad assumere sempre più spesso, volontariamente o no, l'esercizio di compiti non espressamente attribuiti dai trattati, in una misura che è andata costantemente ad accrescersi col progredire del tempo, e che può talora apparire perfino eccessiva od esorbitante.

### *Il ruolo della Corte di Giustizia e la crescita dei poteri della Comunità*

Pur con le considerazioni prima riportate, è evidente che l'applicazione del principio di sussidiarietà nell'ordinamento comunitario comporterà, per la Corte di Giustizia, una nuova responsabilità. La Corte infatti è preposta ad assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati, ed esercita com'è noto un penetrante controllo di legittimità sugli atti delle istituzioni comunitarie, che si estende agli interventi in via pregiudiziale su ricorso delle giurisdizioni nazionali. Sembrerebbe pertanto del tutto logico che la Corte non possa esimersi dal sindacare il corretto utilizzo del principio di sussidiarietà da parte delle autorità comunitarie, in particolare pronunciandosi in ordine alla valutazione sulla esistenza o sufficienza dei presupposti giuridici o di fatto che giustificerebbero il ricorso del Consiglio, su proposta della Commissione, all'esercizio di poteri ordinariamente demandati alla competenza degli stati membri.

E tuttavia anche in tali casi pare alquanto problematico un intervento incisivo della Corte, sia perché storicamente essa ha sempre rifiutato di farsi coinvolgere in decisioni che possano comportare valutazioni di merito in

ordine all'uso dei poteri discrezionali delle istituzioni della Comunità, sia perché obiettivamente, in materia di controllo di legittimità degli atti delle autorità comunitarie, può apparire esorbitante un intervento della Corte in questioni essenzialmente politiche, che attengono soprattutto al processo legislativo. Parrebbe quindi più probabile che il sindacato della Corte si limiti a un controllo formale della sufficienza delle motivazioni riportate nell'atto di cui trattasi, con particolare riguardo all'asserita necessità del ricorso alla sussidiarietà e tenuto conto della proporzionalità dell'azione proposta dalla Commissione. D'altronde, è da rilevare che una posizione della Corte su tali questioni, così congegnata, non andrà visibilmente contro quel *favor integrationis* che ha lungamente caratterizzato l'azione della stessa sin dalla nascita della Comunità europea e che ha portato, fra l'altro, all'espansione dei poteri delle istituzioni comunitarie, con conseguente compressione dei poteri degli stati membri.

Ma in ogni caso è del tutto evidente lo speciale ruolo della Corte di giustizia. L'esempio della Repubblica federale tedesca è al riguardo particolarmente illuminante, tenuto conto che la Legge Fondamentale richiama esplicitamente tale principio nei rapporti tra Federazione, *Länder* ed enti locali minori (artt.28 e 72 della *Grundgesetz*). Sorto, anche qui, con l'intento di salvaguardare i livelli inferiori di governo, il principio di sussidiarietà è finito con l'assurgere a criterio generale e di coerenza complessiva del sistema federale, da applicare cioè in tutti i casi in cui è apparso necessario assicurarne l'uniformità ovvero superare l'inadeguatezza di un approccio esclusivamente localistico. E in tale situazione la Corte costituzionale tedesca non ha avuto dubbi a prendere chiaramente una posizione di *self-restraint*, negando in sostanza la possibilità di un suo intervento sanzionatorio in una materia ritenuta, forse a ragione, interamente devoluta alla discrezionalità di merito degli organi politici di governo<sup>14</sup>.

Proprio la crescita a un ritmo quasi esponenziale degli interventi diretti delle istituzioni comunitarie, ben oltre le disposizioni dei trattati, è stato forse all'origine dell'introduzione formale del principio di sussidiarietà fra le norme del Trattato d'unione europea. Com'è noto, questo è avvenuto soprattutto in tema di poteri regolativi, e fra l'altro in materie anche non strettamente bisognevoli di una disciplina a livello europeo, ad esempio per il funzionamento del mercato comune. Questo fenomeno di *over-regulation*, di cui la principale responsabile appare senza dubbio, ad una prima analisi, la stessa Commissione, è fra l'altro tanto più significativo quanto poi più permane quel noto «deficit democratico» che proprio la revisione del Trattato di Maastricht



dovrebbe aver cura di rimuovere con l'apposita Conferenza Intergovernativa convocata ai sensi dell'art.236 del Trattato che istituisce la Comunità europea.

In effetti, la crescita degli atti normativi comunitari, fra direttive e regolamenti (da 625 del 1970, a 1050 fino al 1975, e a 1580 fino all'anno 1985), e tutto ciò anche a confronto con la normale produzione normativa degli Stati (1991: n. 1564 fra direttive e regolamenti comunitari, a fronte di n. 1417, fra leggi, ordinanze e decreti emessi, per esempio, dalla Francia), è obiettivamente del tutto imponente<sup>15</sup>. Come mai, ci si potrebbe chiedere, continua questa decisa azione di innovazione nella direzione dell'attività politica (*policy*) da parte della Commissione, e per di più una volta che i governi nazionali hanno fatto quasi di tutto per imbrigliarne l'opera (vedi Coreper, comitati di gestione, ecc.)? E quando lo stesso inserimento del principio di sussidiarietà nel Trattato sottoscritto a Maastricht ben si salda alla fine con questa logica intergovernativa<sup>16</sup> di rigorosa salvaguardia delle prerogative degli Stati membri in materia di sovranità nazionale?

Come è stato autorevolmente chiarito<sup>17</sup>, per un lato è certamente responsabilità precipua della Commissione, della sua ferma determinazione e della sua netta volontà di mantenere la leadership della *policy* nell'ambito della Comunità, l'aver dato una spinta decisiva al continuo incremento dei poteri regolativi, opera che -d'altra parte- non costa nulla o quasi sul bilancio comunitario. Ma se appare chiaro che le innovazioni regolative sono in un certo senso l'unico modo per la Commissione di accrescere il suo ruolo a costi zero, è anche vero che tutto il sistema di far nascere tali politiche sorge per grandissima parte (oltre il 90%) proprio su richiesta degli stati membri, un po' perché la regolazione sovranazionale riesce, alla fine, più credibile di una somma di regolazioni nazionali per le quali non appare poi certa la reciproca osservanza, un po' perché in tal maniera i governi tendono a far «digerire» dal mercato nazionale decisioni impopolari o altrimenti difficilmente realizzabili.

Fra l'altro, la volontà della Commissione di mantenere un suo ruolo chiave in materia di *policy* e quella dei governi nazionali di preferire una regolazione sovranazionale ad una incerta e difficile sommatoria di regolazioni nazionali, si intrecciano poi con le discusse relazioni tra burocrazia e potere politico, per le quali la dottrina più recente<sup>18</sup> converge sulla constatazione della forte autonomia della burocrazia a fronte di un controllo sempre più debole del potere politico. Ciò deriva soprattutto dal fatto che un serio controllo degli organi politici si rivela alla lunga eccessivamente dispendioso in termini di risorse finanziarie e di tempo, sicché anche nella Comunità si assiste, alla fine, ad una sostanziale concordanza di posizioni tra i funzionari della

Commissione e gli esperti nazionali del Coreper, comitati consultivi e di gestione, ecc. Di questa «furia regolativa» delle autorità comunitarie sono dunque ugualmente responsabili tanto la Commissione e l'eurocrazia di Bruxelles quanto i governi nazionali, con la ulteriore notazione che tutta l'attività di direzione politica si realizza così al di fuori di uno schema democratico di confronto tra forze politiche parlamentari, ma mediante una complessa procedura di concertazione di livello orizzontale e verticale che supera il rapporto formale tra livello centrale (Comunità) e livello locale (Stati membri).

*Sussidiarietà e ripartizione delle competenze fra diversi livelli di governo*

L'introduzione formale del principio di sussidiarietà nel Trattato d'unione europea non fuga comunque talune incertezze circa la sua esatta portata<sup>19</sup>. Il testo dell'art.3B Tue mantiene infatti una buona dose di ambiguità, e ci si accorge presto che esso può venire agevolmente interpretato sia nel senso discendente, cioè in chiave di principio volto a salvaguardare i poteri degli stati, sia in chiave ascendente cioè a consentire in dati casi l'assunzione di ulteriori poteri a livello comunitario, in aggiunta, e non in opposizione, ai c.d. poteri impliciti ex art. 235 TCE. Questa ambivalenza peraltro non pare possa derivare da una soluzione di compromesso varata a Maastricht, ma si appalesa strettamente collegata al principio stesso di sussidiarietà, che una volta accolto in termini normativi, non può che avere questa duplice valenza, una negativa, di garanzia contro indebite ed eccessive ingerenze comunitarie, e una positiva, della possibile ulteriore espansione delle competenze della Comunità. Tale valutazione va mantenuta ferma anche tenendo conto di quanto prima precisato in ordine alla circostanza che la sussidiarietà concerne esclusivamente l'esercizio e non la titolarità delle competenze, dal momento che essa alla fine può realizzare, in concreto, una modifica certo significativa alla ripartizione dei poteri tra il livello centrale e il livello locale, ben al di là delle determinazioni a suo tempo statuite dai *founding fathers* (Trattato CECA, Parigi 1951; Trattati CEE e CEEA, Roma 1957, ecc.).

Sotto tale profilo, tuttavia, il principio di sussidiarietà ci appare più come un ulteriore strumento dinamico del processo evolutivo della Comunità verso un sistema federale, piuttosto che un congegno frenante del processo stesso, nonostante che tragga verosimilmente la sua origine in conseguenza delle dichiarate tendenze limitatrici degli stati membri, e in particolare di



alcuni di essi che, persino ufficialmente (vedi Regno Unito), non hanno mai fatto mistero della loro volontà di bloccare l'espansione dei poteri della cosiddetta eurocrazia di Bruxelles. In questo senso, e pur con le cautele e le limitazioni che emergono dal tenore dell'art. 3B, il principio di sussidiarietà può caratterizzarsi addirittura come lo specifico strumento di erosione dei poteri residui degli Stati da parte della Comunità, a simiglianza di quanto è avvenuto, con la sostanziale complicità della Corte di Giustizia, in tema di direttive dettagliate, ritenute *self-executing* e così parificate di fatto ai regolamenti, laddove a norma dei trattati avrebbero dovuto mantenere, per la verità, il carattere di disposizioni rivolte esclusivamente agli stati membri.

Si spiega così perché l'introduzione generalizzata del principio di sussidiarietà nel trattato di Maastricht può anzi essere vista da taluno<sup>20</sup>, e in un certo senso anche con un qualche fondamento, come il passaggio ad una sostanziale accettazione da parte degli stati della realtà sovranazionale dell'Unione, tenuto conto che

la sola accentuazione del ricorso al principio di sussidiarietà, per il suo ristretto riferimento alla realtà dello Stato federale quali ne siano i criteri di applicazione ed i limiti relativi, indica che l'Unione europea è entrata ormai nella logica di una realtà federale<sup>21</sup>.

Posto in questi termini, non fa meraviglia che sull'applicazione concreta del principio di sussidiarietà alcuni autori hanno ritenuto di concludere che esso potrà costituire un effettivo ostacolo alla tendenza centripeta, che ha caratterizzato l'azione delle istituzioni comunitarie a far tempo dagli anni 70 in poi<sup>22</sup>, mentre altri<sup>23</sup> sono pervenuti esattamente a conclusioni opposte, ed altri ancora hanno ritenuto che la sussidiarietà debba intendersi solo «come un richiamo politico ad auto-limitarsi diretto allo stesso Consiglio dei Ministri»<sup>24</sup>. Infatti, se già le stesse competenze esclusive della Comunità vengono intese dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia in maniera che non esclude completamente l'azione degli stati membri, mentre le competenze comunitarie concorrenti sempre più appaiono acquisire l'aspetto di un fenomeno in cui insistono potestà normative della Comunità e insieme degli Stati, e in cui titolarità delle attribuzioni ed esercizio delle stesse si rivelano transitoriamente indistinte in maniera del tutto prammatica, essenzialmente alla stregua di un criterio di efficacia dell'azione comunitaria, appare logico ritenere che molto dipenderà in futuro dal carattere dinamico ed evolutivo del processo stesso di integrazione europea.

*Federalismo e federalismi: alcuni punti fermi*

Anche se a Maastricht non è stata più accolta, dai governi nazionali, la pur timida dichiarazione sulla «vocazione federale» dell'Unione<sup>25</sup>, l'inserimento fra le disposizioni del TUE del principio di sussidiarietà ha finito con lo stimolare, unitamente alle proposte di revisione del trattato, anche la ripresa del dibattito sul federalismo.

Sotto tale profilo, e anche se non è chiaro lo sbocco del processo di unificazione europea, se cioè il Trattato di Maastricht finirà col rappresentare solo il punto d'arrivo di una integrazione soprattutto intergovernativa dei paesi dell'Unione ovvero invece si attesterà come punto di partenza per una costruzione sostanzialmente federale dell'Europa, vale forse la pena di riesaminare l'opzione federalista, una volta che in particolare anche in Italia non ultimo in conseguenza delle prese di posizione della Lega Nord, il termine stesso di «federalismo» pare sia uscito dagli angusti cenacoli degli addetti ai lavori, ed è diventato un argomento sul quale perfino il cosiddetto uomo della strada sembra ora interessarsi in una qualche misura un po' più che episodica, rispetto a quanto finora era accaduto.

Per la verità, pesa tuttora sulla cultura italiana una sorta di inconfessato pregiudizio sulla stessa validità ed opportunità di una organizzazione federale dello stato, e non soltanto perché storicamente la prima compiuta e autentica proposta in tal senso (e cioè quella di Cattaneo) è apparsa perdente nel Risorgimento a fronte della più fortunata scelta unitaria di Mazzini fatta propria dagli aderenti alla Società nazionale, e naturalmente accolta con favore da Cavour e Casa Savoia, ma anche perché non è stata mai seriamente confutata l'opinione dello stato federale come una tappa del divenire storico verso la perfezione dello stato (nazionale) unitario, con la sottintesa considerazione di una sua intrinseca debolezza costituzionale<sup>26</sup>. Gli esempi di federazioni presenti già nell'Ottocento, come gli Stati Uniti e la Svizzera, erano visti più che altro come accidenti della storia, casi speciali non ripetibili e comunque destinati in via di massima a risolversi prima o poi in nuovi stati unitari. Si spiega così la scarsa diffusione di opere come *The Federalist*, la raccolta di saggi scritti da Hamilton, Jay e Madison tra il 1787 e il 1788 per sostenere la ratifica della costituzione federale americana appena varata dalla Convenzione di Filadelfia<sup>27</sup>.

In realtà, in considerazione della sterminata molteplicità di forme o tipi di stato che si richiamano al termine «federale», varrebbe davvero la pena di parlare non già di un federalismo, ma di più federalismi. E tuttavia, per distri-

carsi in questa assai vasta congerie di organizzazioni statuali, occorre forse fissare alcuni punti fermi, che guidino l'interprete anche al di là di una mera questione terminologica. Del federalismo si può infatti parlare certamente in almeno due modi, e cioè sia come elemento distintivo di uno speciale tipo di Stato, caratterizzato da una particolare struttura (quella definita appunto federale), sia sotto l'aspetto di una specifica teoria politica che, assumendo tale struttura a suo fondamento, ne trae determinati orientamenti normativi, valutabili alla stregua di un autonomo quadro storico-sociale: inoltre, in considerazione delle preminenti esigenze che si sono affermate di recente in materia economica e fiscale, oggi si parla anche di «federalismo economico» e di «federalismo fiscale». Ma, proprio per questo motivo, l'indagine sugli aspetti istituzionali del fenomeno va effettuata con caratteri pregiudiziali e meritevoli della massima attenzione, tenuto conto fra l'altro della straordinaria variabilità delle forme assunte nello spazio e nel tempo dai sistemi federali o che comunque si rifanno in una qualche maniera al federalismo. Tralasciando ora l'esame delle teorie che importano una valutazione normativa del fenomeno<sup>28</sup>, è evidente che il problema più importante consiste proprio nell'identificare nel modo più preciso possibile lo stato «federale», onde evitare di mescolare in modo indifferenziato esperienze diverse che, come nell'Italia del secolo XIX, hanno raccolto in passato e ancora adesso raccolgono, fautori e detrattori di scelte nettamente difformi in materia di accentramento e decentramento di funzioni di governo di tipo statale.

In questo senso, la questione essenziale è quella se va ammessa nel novero della categoria dello stato federale la confederazione di stati<sup>29</sup> e di converso, lo stato regionale o a largo decentramento: per cui intanto ad una prima analisi, appare obiettivamente insufficiente ogni definizione dello stato federale che si limiti ad individuarlo in un governo articolato su più livelli costituzionalmente specificati, senza offrire poi adeguati argomenti per distinguerlo dallo stato decentrato<sup>30</sup>. Qui sorge peraltro la *vexata quaestio* della sovranità, e cioè anzitutto se nei sistemi federali la supremazia di governo sia propria degli organi centrali ovvero degli stati, e in secondo luogo entro che limiti si possa ancora parlare di sovranità degli stati federati rispetto per esempio all'avanzato grado di autonomia degli enti regionali nello stato decentrato. Il problema infatti è tanto più complicato quanto più al giorno d'oggi è stato messo in crisi il concetto stesso di Stato sovrano<sup>31</sup>, inteso come *superiorem non recognoscens*, sia a livello di ordinamento internazionale (diritto di ingerenza per motivi umanitari, ecc.), sia a livello infrastatale (nuove incisive forme di autonomia delle unità sottoordinate di governo negli stati regionali o a largo

decentramento): e lo stesso nascere ed affermarsi della Comunità europea, il cui particolare ordinamento «sovranazionale» si è presentato a metà fra un ordinamento statale e quello tipico delle organizzazioni internazionali, non ha certo favorito il compito dell'interprete. Se tuttavia assumiamo come connotato essenziale della «statualità» il monopolio della forza fisica da parte di un'autorità legittima, quanto meno in termini tendenziali<sup>32</sup>, possiamo anzitutto arrivare a ritenere che nella confederazione la sovranità permane interamente agli Stati, dovendosi pervenire viceversa all'opposta conclusione per il livello centrale della federazione<sup>33</sup>.

Resta peraltro il problema della «sovranità» degli stati membri, e in che cosa differisca la loro autonomia da quella degli enti locali di governo negli stati regionali o a largo decentramento. Anche senza ritenere che, nel caso degli stati federali, la sovranità venga suddivisa (per materia) tra livello centrale (federazione) e livello periferico (stato membro), a ciò contrastando il concetto stesso, risalente a Bodin, di sovranità come una *potestas* assoluta e indivisibile, proprio la crisi del dogma della sovranità assoluta<sup>34</sup> deve farci ammettere forme di sovranità «minimale» o «residua», fra le quali va certamente inserita la sovranità dello stato membro in un sistema federale. A tali conclusioni si perviene infatti, anche tenuto conto di taluni elementi (*melius*, indizi) che valgono altresì a differenziare lo «status» di stato federato da quello di regione autonoma (come si ha in Italia, Spagna, ecc.) e che possono riassumersi in un elemento storico, un elemento formale e un elemento funzionale. In particolare, se l'originarietà dell'ordinamento dell'unità sottoordinata di governo (*elemento storico*) appare di una valenza relativa, più significativa è certamente l'autonomia costituzionale (*elemento formale*)<sup>35</sup>, cioè la potestà di poter dotarsi autonomamente di una carta costituzionale soggetta solo al limite del rispetto della costituzione federale: pacifica per gli stati federati, non lo è per le regioni autonome, i cui statuti sono sempre sottoposti all'approvazione delle autorità di livello centrale. E ancor più rilevante e decisiva si prospetta la potestà in materia giurisdizionale e di ordine pubblico (*elemento funzionale*), dove netta è la discriminante fra le entità periferiche di governo che hanno la titolarità (non l'esercizio delegato)<sup>36</sup> di tali funzioni, con propri giudici, tribunali ordinari, forze di polizia, e quelle che di tali poteri comunque non dispongono<sup>37</sup>.

Tutto ciò precisato, non si può fare a meno di sottolineare il carattere ugualmente rilevante di altri aspetti, non strettamente economici o giuridici, del federalismo, e l'ambiguità in cui si cade quando si usa lo stesso termine con differenti significati, cioè per indicare sia un processo di unificazione sia

il mantenimento della diffusione del potere su più livelli. Per questo Danel Elazar, un noto studioso del federalismo, sostiene che

la federalizzazione implica sia la creazione e il mantenimento dell'unità che la diffusione del potere in nome della diversità. In effetti, è per questo che il federalismo non deve essere posto nel *continuum* centralizzazione-decentramento, bensì in un *continuum* del tutto diverso, fondato sulla non centralizzazione, ovvero sull'effettiva combinazione di unità e diversità<sup>38</sup>.

Ed è per questo che in sintesi appare ancora attuale la celebre definizione del Wheare, secondo cui un governo può definirsi «federale» quando vi sia una divisione del potere fra autorità centrali e autorità locali in modo che ciascuna di esse sia coordinata con le altre e insieme indipendente da esse<sup>39</sup>: vale a dire, in termini più generali, quando via sia nel sistema una tensione permanente centro-periferia, in un equilibrio policentrico bilanciato che appare in ultima analisi come la vera essenza del federalismo<sup>40</sup>.

### *Il federalismo cooperativo: il caso tedesco e l'Unione europea*

In effetti, l'esigenza insopprimibile di adattare le strutture federali ai tumultuosi cambiamenti dettati dalla accresciuta competizione internazionale, specialmente nel campo economico e sociale, è stata causa non ultima di una decisa evoluzione degli stati federali, sia nella direzione di un accentramento dei poteri a livello centrale, sia nella direzione di un significativo sviluppo dei meccanismi di cooperazione delle autorità federali con le autorità locali. In realtà, la crescita della cooperazione tra i due livelli di governo è stata essa stessa molto spesso una conseguenza dell'estensione dei poteri del governo federale, tenuto conto che in tal modo le federazioni hanno coinvolto le autorità locali in nuove assunzioni di compiti e responsabilità ed evitato così pericolosi conflitti che avrebbero potuto turbare i delicati equilibri di un sistema federale. Tuttavia, in taluni casi (vedi Stati Uniti) il processo di accentramento non ha condotto di per sé a mutamenti costituzionali nel sistema di riparto delle competenze tra federazione e stati membri, mentre in altri casi, e segnatamente in quelli di nuova istituzione (vedi la Repubblica federale tedesca), si è pervenuti a un sistema federale fondato sulla stretta cooperazione, costituzionalmente specificata, fra i due livelli di governo, e che a buon ragione è stato definito «federalismo cooperativo».



La caratteristica principale di questo federalismo è, infatti, quella del superamento della tradizionale assegnazione di alcune limitate competenze esclusive agli organi federali (fermo restando l'attribuzione delle competenze di rilevanza locale ivi compresi i cosiddetti poteri residui, agli stati membri), mediante un largo uso della categoria delle cosiddette competenze concorrenti, alla stregua del principio di sussidiarietà. Nella Repubblica federale tedesca per esempio, il criterio della cooperazione (tra *Bund* e *Länder*) è elemento caratterizzante della Legge Fondamentale (*Grundgesetz*) del 1949, non soltanto perché di regola l'esecuzione delle leggi federali è affidata all'amministrazione dei *Länder*, ma anche perché in moltissime altre materie si può parlare a buon diritto di una specie di divisione del lavoro tra federazione e stati membri, imponendo così di fatto una collaborazione fra i due ordini di autorità, in forme anche istituzionalizzate, per il conseguimento di decisioni comuni. In tale cooperazione un posto centrale è affidato per la verità a un organo federale, cioè al *Bundesrat*, ma la speciale composizione di questa camera degli stati, costituita dai delegati dei governi dei *Länder*, ne fa in concreto il luogo privilegiato per ogni concertazione federazione-stati membri<sup>42</sup>.

Sotto tale aspetto, il federalismo tedesco può dar luogo a differenti interpretazioni in merito alle conseguenze di ordine costituzionale che ne appaiono derivare. Da un lato, è stato rilevata una scarsa capacità di direzione dello stato federale, sottoposto ad una continua e talora defatigante pressione localistica da parte dei *Länder*, con conseguente difficoltà ad assicurare una corretta realizzazione degli obiettivi del *Bundesregierung* e del *Bundestag* alla stregua degli interessi della comunità nel suo complesso, in considerazione, altresì, della circostanza che i parlamenti statali restano poi, inevitabilmente, tenuti fuori dal potere di codecisione contrattato dal *Bundesrat*<sup>43</sup>. Dall'altro, il processo di accentramento a favore della federazione verificatosi pure nei confronti della Rft, e concretizzato di fatto anche mediante un oculato utilizzo del principio di sussidiarietà, non esime talora da giudizi severi sul *quantum* di federalismo sia presente nella Germania federale già in base al *Grundgesetz*<sup>44</sup>.

Resta per esempio emblematico il fatto che nel campo della politica attinente al processo di unificazione europea il governo federale abbia incontrato talora significative difficoltà con i *Länder*, che hanno da sempre richiesto una certa garanzia costituzionale in merito a una loro diretta partecipazione a un processo, che comporta spesso l'adozione di politiche comunitarie in materie di competenza anche dei *Länder*. Così il *Bundesrat* in più occasioni (progetto Spinelli, ratifica Atto unico europeo, ecc.) ha criticato ampiamente la ten-



denza centralista dell'Unione che comporta la sottrazione di poteri agli stati membri in quasi tutti i settori nei quali la Legge fondamentale attribuisce specifiche competenze ai *Länder*<sup>45</sup>. Per ultimo, in occasione della ratifica del Trattato di Maastricht, e nell'intento di pervenire ad una posizione conciliativa con i *Länder*, è stata approvata la legge di modifica 21.12.92 del *Grundgesetz*, che contiene uno specifico rinvio al principio di sussidiarietà, all'intervento del *Bundesrat* in materia di trasferimento di diritti di sovranità, questioni dell'Unione europea, misure di diritto interno, all'affidamento in accordo col governo federale a rappresentanti dei *Länder*, nominati dal *Bundesrat*, la tutela di competenze legislative esclusive regionali<sup>46</sup>.

Naturalmente tali situazioni appaiono inconcepibili nell'ambito del federalismo americano degli Stati Uniti, caratterizzato come si è detto da una rigida separazione delle competenze tra governo centrale e stati membri ognuno dei quali resta tenace assertore delle proprie esclusive competenze, attribuitegli dalla costituzione (è il cosiddetto *dual federalism*), e anche se è pur vero che nei paesi ad elevata industrializzazione, nei quali i compiti dello stato si sono accresciuti in misura più che rilevante, appare del tutto indispensabile inserire un elemento di cooperazione fra centro e periferia, tanto più se si versa in tema di istituzioni federali, per definizione basate su un delicato equilibrio fra differenti poteri presenti contestualmente nello stesso territorio.

### Conclusioni

L'esperienza sin qui acquisita in tema di unificazione europea non consente in realtà conclusioni univoche sui probabili sbocchi di tale processo, sia cioè che esso pur proseguendo per la strada dell'integrazione, resti ancorato a forme definibili nell'ambito delle strutture di tipo confederale, sia viceversa che pervenga a traguardi più incisivi di costruzione dell'unità europea secondo modelli riconducibili al federalismo<sup>47</sup>, sia esso di tipo americano o tedesco<sup>48</sup>.

Appare peraltro indubitabile il ruolo che potrà giocarvi, in un senso o nell'altro, il principio di sussidiarietà introdotto in via generale dal Trattato di Maastricht. Il sistema istituzionale della Comunità europea, sorto dalla confluenza di pensiero e d'azione di varie personalità del mondo politico degli anni Cinquanta, che si richiamavano alle correnti del funzionalismo, dell'integrazione intergovernativa e del federalismo, conserva di tale origine composta limiti e strutture, cui il recente trattato d'unione europea non ha certo

posto rimedio rinunciando a qualsiasi semplificazione istituzionale tendente ad introdurre nell'Unione principi di efficacia e di superamento del cosiddetto «deficit democratico».

Peraltro, piuttosto che progredire decisamente in un senso o nell'altro, il sistema si è evoluto in maniera difforme tra «sovranzionalità normativa» in crescita e «sovranzionalità decisionale» in regresso, come è stato al riguardo magistralmente descritto da Weiler<sup>49</sup>. Mentre in fatti, per ciò che attecchiva all'aspetto normativo del processo di unificazione, è emerso un ordinamento di tipo federale, fondato sull'efficacia diretta e sulla preminenza del diritto comunitario (regolamenti, direttive *self executing*, ricorsi individuali alla Corte di giustizia) e all'azione decisa della Corte in materia di integrazione negativa, per ciò che concerneva l'aspetto politico-decisionale (politiche comuni, integrazione positiva) si è rafforzato l'approccio intergovernativo, e la Comunità è andata configurandosi sempre di più come un sistema, pur complesso, di tipo essenzialmente confederale. Anzi, di fronte a quello che è stato definito «l'imperialismo dell'integrazione negativa», la scarsa capacità decisionale dei governi nazionali rende ancora più difficoltosa qualsiasi attività di *policy making* volta a far progredire la Comunità, e la stessa introduzione del principio di sussidiarietà è solo indice eloquente dell'intento dei governi nazionali di mettere un freno alla possibile evoluzione «federale» dell'Unione varata a Maastricht, ma rischia di non essere comunque efficace a far fare un salto di qualità alle politiche comunitarie nel loro complesso<sup>50</sup>.

Piuttosto, è da rilevare che la concertazione permanente fra autorità centrali (Commissione e Consiglio) da un lato, e rappresentanti delle amministrazioni nazionali (Coreper, comitati di gestione, ecc.) dall'altro, che è di fatto conseguita al declino della sovranzionalità decisionale, pare riproporre, con lo svuotamento di ogni influenza di rilievo del Parlamento europeo e del legislatore nazionale, i meccanismi di collaborazione del federalismo cooperativo di stampo tedesco, con l'aggravante della mancanza, allo stato, di qualsivoglia garanzia costituzionale a tutela dei fondamenti democratici dell'Unione.

È da ritenere, dunque, che l'introduzione del principio di sussidiarietà nell'ordinamento comunitario potrebbe anzi aggravare quel «deficit democratico» già autorevolmente, e non da oggi, denunciato, salvo la contestuale introduzione di un generale potere di codecisione del Parlamento europeo che varrebbe, fra l'altro, a migliorare sensibilmente l'efficacia del momento decisionale da parte delle autorità centrali dell'Unione.

In questo senso, se ci si avvierà verso una evoluzione in direzione «federale» del sistema istituzionale comunitario, è auspicabile che l'Unione euro-

pea recuperi integralmente lo spirito del federalismo americano, sia pure con i necessari adattamenti verso forme di cooperazione fra i diversi livelli di governo, che appaiono ormai ineliminabili a fronte delle molteplici problematiche cui sono chiamate a rispondere le società federali contemporanee.

## NOTE:

<sup>1</sup> Trattato d'Unione europea, art. 3B, G.U.R.I. n. 277 del 24.11.92, s.o., p.23

<sup>2</sup> L'art. A, 2° co. ribadisce l'obiettivo di «un'unione sempre più stretta fra i popoli d'Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini»; vedi anche l'art. B, 2° comma, sempre del TUE.

<sup>3</sup> Per esempio, art.121 TCE, laddove espressamente si consente l'assunzione di misure comuni da parte delle autorità comunitarie in tema di sicurezza sociale per lavoratori migranti; altre disposizioni, coerenti col principio di sussidiarietà, sono state ora inserite a Maastricht, a modifica di taluni articoli del trattato che istituisce la Comunità europea (artt.126, 127, 128, ecc.)

<sup>4</sup> Art.130 R comma 4 dell'Atto unico europeo, G.U.R.I. n. 300, s.o., del 29.12.86.

<sup>5</sup> Art.12 comma 2 del progetto di trattato d'unione europea, riportato in Bollettino ufficiale della Regione Lazio, n. 1 del 20.8.86, s.o., p.184.

<sup>6</sup> Per questi ed altri riferimenti, vedi ANGELO RINELLA, *Osservazioni in ordine alla ripartizione delle competenze tra Comunità europea e Stati membri alla luce del principio di sussidiarietà*, in «Quaderni costituzionali», n. 3 anno 1994, p. 431 ss.

<sup>7</sup> Trattato che istituisce la Comunità europea, art. 235.

<sup>8</sup> Così A.RINELLA, *op.cit.*, p. 434.

<sup>9</sup> Anche secondo la Commissione, «la regola è la competenza nazionale, l'eccezione è la competenza comunitaria; di qui l'inutilità, sul piano costituzionale, di un elenco delle competenze riservate agli Stati membri» (COMMISSIONE C.E., *Il principio di sussidiarietà, comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo*, in «Bollettino C.E.», n.10/1992, riportato anche in A.RINELLA, *op.cit.*, p.435). Da rilevare infine che tra gli Stati federali soltanto il Canada attribuisce i poteri residui alle autorità centrali.

<sup>10</sup> RUGGERO CAFARI PANICO, *Il principio di sussidiarietà e il ravvicinamento delle legislazioni nazionali*, in «Rivista di diritto europeo», n. 1/1994, p.94.

<sup>11</sup> Cfr., in tal senso, gli orientamenti in materia di sussidiarietà, emanati dal Consiglio europeo di Edimburgo del dicembre 1992; al riguardo vedi anche BINO OLIVI, *L'Europa difficile: storia politica della Comunità europea*, Bologna, «Il Mulino», 1993, pp. 422-427.

<sup>12</sup> Consiglio europeo di Edimburgo, 11-12 dic.1992, conclusioni della presidenza, nelle quali inoltre il principio di sussidiarietà viene definito «un concetto dinamico».

<sup>13</sup> Trattato che istituisce la Comunità europea, artt. 164, 173, 177.

<sup>14</sup> PAOLO CARETTI, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in «Quaderni costituzionali», n. 1/1993, p. 7 ss.

<sup>15</sup> Per questi dati, e la successiva analisi sull'espansione dei poteri delle autorità comunitarie, vedi in particolare GIAN DOMENICO MAJONE, *La crescita dei poteri regolativi nella Comunità europea*, in «Rivista italiana di scienza politica», n. 3/1995, p. 409 ss.

<sup>16</sup> Sui complessi aspetti del processo di integrazione europea, tenuto conto in particolare dei necessari riferimenti diplomatici, vedi ancora BINO OLIVI, *op.cit.*; per la storia, più precisamente, del federalismo europeo e sulle diverse correnti di pensiero al riguardo, vedi invece: MARIO ALBERTINI-ANDREA CHITI BATELLI-GIUSEPPE PETRILLI, *Storia del federalismo europeo*, Torino, ERI 1973; LUCIO LEVI-SERGIO PISTONE, *Trent'anni di vita del Movimento federalista europeo*, Milano, Franco Angeli editore 1973; SERGIO PISTONE, *L'Italia e l'unità europea: dalle premesse storiche all'elezione del Parlamento europeo*, Torino, Loescher editore 1982.

<sup>17</sup> G.D. MAJONE, *ibidem*, pp. 414-417.

<sup>18</sup> G.D. MAJONE, *ibidem*, pp. 420-424.

<sup>19</sup> P. CARETTI, *ibidem*, p. 8.

<sup>20</sup> GIAN PIERO ORSELLO, *Il principio di sussidiarietà nella prospettiva dell'attuazione del Trattato sull'Unione europea*, Roma 1993.

<sup>21</sup> G.P. ORSELLO, *ibidem*, p. 90.

<sup>22</sup> A. RINELLA, *ibidem*, p. 448.

<sup>23</sup> P. CARETTI, *ibidem*, p. 19.

<sup>24</sup> FRITZ W. SCHARPF, *Integrazione europea e «welfare states» nazionali*, in «Rivista italiana di scienza politica» n. 1 anno 1996, p. 52.

<sup>25</sup> B. OLIVI, *ibidem*, pp. 365-379.

<sup>26</sup> LUIGI MARCO BASSANI, *Le promesse del federalismo*, in «Relazioni internazionali», n. 25, gen. 1994, p. 50 ss.

<sup>27</sup> HAMILTON-JAY-MADISON, *The Federalist*, ed.or. 1788; trad. ital. Pisa, Nistri Lischi, 1955; vedi anche: ALDO GAROSCI, *Il pensiero politico degli autori del «Federalist»*, Milano, Edizioni di Comunità, 1954, e LUCIO LEVI, *Alexander Hamilton e il federalismo americano*, Torino, Giappichelli, 1965.

<sup>28</sup> Ci si vuole riferire soprattutto al «federalismo integrale» di Alexander Marc e al «federalismo come ideologia» di Mario Albertini, dove il federalismo è inteso rispettivamente o come una risposta globale e perciò filosofica ai vari aspetti (politici, economici, sociali, ecc.) della crisi della civiltà contemporanea, ovvero come un modello che, in stretta relazione con le scienze storico-sociali, intende offrire una risposta esaustiva soprattutto ai problemi del nazionalismo e dell'anarchia internazionale, in particolare con il progetto politico della costruzione della federazione europea sostenuto, anche se in maniera diversa, da Jean Monnet ed Altiero Spinelli. Sull'argomento vedi anzitutto LUCIO LEVI, *Il federalismo*, Milano, Franco Angeli editore, 1987, e poi: JEAN MONNET, *Cittadino d'Europa*, Milano, Rusconi editore, 1978; ALTIERO SPINELLI, *Il progetto europeo*, a cura di MARIO ALBERTINI, Bologna, Il Mulino, 1985, nonché, dello stesso autore, sempre per i tipi di Il Mulino: *Una strategia per gli Stati Uniti d'Europa*, a cura di SERGIO PISTONE, Bologna 1989; *L'Europa tra Ovest e Est*, a cura di CESARE MERLINI, Bologna 1990; *La crisi degli stati nazionali*, a cura di LUCIO LEVI, Bologna 1991; *Discorsi al Parlamento europeo (1976-1986)*, a cura di PIER VIRGILIO DASTOLI, Bologna 1987.

<sup>29</sup> Storicamente la distinzione, usuale fra i giuristi, tra la federazione (dotata di una sua propria organizzazione governativa, distinta da quelle degli stati membri, e fornita di poteri limitati ma reali direttamente nei confronti dei cittadini degli stati federati) e la confederazione (priva di un governo avente tali requisiti, in particolare mancando di poteri diretti rispetto ai cittadini degli stati) rimonta ad HAMILTON, *op.cit.*, ora anche ripubblicata in versione antologica da Il Mulino, a cura e con prefazione di LUCIO LEVI (*Lo Stato federale*, Bologna 1987).

Per quanto concerne in particolare la costituzione americana, vedi NICOLA MATTEUCCI, *La Costituzione statunitense e il moderno costituzionalismo*, in *La Costituzione statunitense e il suo significato odierno*, a cura di TIZIANO BONAZZI, Bologna, Il Mulino, 1988, p. 29 ss.

<sup>30</sup> Così W.H. RIKER, come riportato (p. 319) in DANIELA GIANNETTI, *Modelli teorici di federalismo*, in «Rivista italiana di scienza politica», n. 2/1995, p. 307 ss.; resta da dire che con una definizione indicata come «operativa» del federalismo, si esprime in effetti solo il grado di accentramento o di decentramento del sistema, da un massimo dello stato unitario a un minimo delle singole unità indipendenti di governo (da cui la denominazione di «federalismo periferico» per la confederazione, e di «federalismo centralizzato» per la federazione). Ancora in senso difforme da testo, ROBERTO BIN, *Veri e falsi problemi del federalismo in Italia*, in LUIGI MARIUCCI ED ALTRI, *Il federalismo preso sul serio*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 61 ss., secondo cui «non vi è nessun indice preciso che consenta di distinguere un sistema federale da uno regionale».

<sup>31</sup> Da un punto di vista giuridico, è noto che per Stato s'intende «un ordinamento giuridico a fini generali esercitante il potere sovrano su un dato territorio, cui sono subordinati in modo necessario i soggetti ad esso appartenenti» (Mortati, 1969).

<sup>32</sup> Così SERGIO PISTONE, *La politica internazionale*, ne «Il Federalista», Pavia, n. 2/1975, p. 95.

<sup>33</sup> Sulla posizione di supremazia dello stato federale nei confronti degli stati federati, la dottrina è largamente maggioritaria, non soltanto come ordinamento, che prevede l'attribuzione al medesimo della «competenza delle competenze» e l'interpretazione della Costituzione federale, ma anche per le potestà d'intervento delle autorità centrali negli affari interni degli stati membri, in tema di ispezione ed esecuzione federali e in materia di sicurezza interna ed esterna. Sull'argomento, vedi MAURO VOLPI, *Stato federale e stato regionale: due modelli a confronto*, in «Quaderni costituzionali», n. 3 anno 1995, p. 367 ss. Per la contraria opinione della supremazia degli Stati federati, vedi invece MICHELE SURDI, «Mark the Boundary»: *John C. Calhoun, il «Federalist» e la Costituzione dell'89*, in *Il Federalista: 200 anni dopo*, a cura di GUGLIELMO NEGRI, Bologna, Il Mulino, 1988, p. 225 ss.

<sup>34</sup> Sull'argomento, vale peraltro la pena di sottolineare come il concetto di «autonomia» o di «livelli di potere» stia ormai soppiantando il tradizionale concetto di sovranità, diventato obiettivamente di difficile utilizzo; sul tema vedi le puntuali osservazioni in merito di ALBERTO CONTU, *La crisi della sovranità*, ne «I Temi», Cagliari dicembre 1995, p. 19 ss.

<sup>35</sup> Secondo La Pergola, solo l'autonomia costituzionale (o «residua») distinguerebbe gli Stati federati dalle Regioni dotate soltanto di autonomia legislativa (o «ottriata»); cfr. M. VOLPI, *ibidem*, p. 376.

<sup>36</sup> È il caso, per esempio, della Sicilia, dove lo Statuto affida al Presidente della Regione il mantenimento dell'ordine pubblico «a mezzo della polizia dello Stato» (Statuto Reg.Sic., art. 31). Vedi anche GIANDOMENICO FALCON, *Federalismo-regionalismo: alla ricerca di un sistema in equilibrio*, in L. MARIUCCI, *op.cit.*, dove si sottolinea che (a differenza che nelle Regioni) «il diritto dello Stato membro è applicato da corpi di giudici dello Stato membro, e lo stesso vale per le funzioni di polizia e di mantenimento dell'ordine pubblico» (p. 116).

<sup>37</sup> Meno problematiche, ma certo insufficienti al fine di cogliere l'essenza del federalismo appaiono poi le teorie del «federalismo economico» e del «federalismo fiscale», che intendono soprattutto rivendicare i diritti delle comunità di base, in materia economica e



fiscale, rispetto all'autorità centrale di governo. Così è in particolare per il federalismo economico, che sottolinea i vantaggi del decentramento politico tendente a far sorgere condizioni competitive nell'offerta di beni e servizi ovvero per il federalismo fiscale, che esprime soprattutto l'esigenza di impedire lo sfruttamento fiscale delle entità territoriali locali da parte del governo centrale. Per queste ed altre note sul tema, vedi D. GIANNETTI, *ibidem*, pp. 310-317.

<sup>38</sup> DANIEL J. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, Milano, Edizioni di Comunità, 1995, p. 53.

<sup>39</sup> KENNETH C. WHEARE, *Federal Government*, varie ed., trad.it. *Del governo federale*, Milano, Edizioni di Comunità 1949.

<sup>40</sup> Da un punto di vista più generale, vedasi KLAUS SCHUBERT, *Il federalismo tra politica e scienza*, in «Quaderni costituzionali», n. 3/1995, p. 411 ss., mentre per i suoi riflessi sulle auspicate riforme istituzionali in Italia cfr. GIANFRANCO PASQUINO, *E pluribus una: confusione federalista*, ne «Il Mulino», n.4 /1996, pp.754 ss.

<sup>41</sup> LUCIO LEVI, *Recenti sviluppi della teoria federalistica*, ne «Il Federalista», Pavia, n. 2/1987, p.106 ss.; vedi anche FRANCESCO ROSSOLILLO, *Il federalismo nella Società post-industriale*, ne «Il Federalista», Pavia, n. 2/1984, 122 ss., e dello stesso autore, *Per un nuovo modello di democrazia federale*, ne «Il Federalista», Pavia, n. 2/1985, p. 88 ss.

<sup>42</sup> GUNTER KISKER, *La collaborazione tra stato centrale e stati membri nella Repubblica federale tedesca*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 3/1977, p. 999 ss.

<sup>43</sup> G. KISKER, *ibidem*, pp. 1009-1013. Per quanto concerne in particolare la speciale composizione della camera degli Stati in Germania, vedasi peraltro la contraria opinione (GIANDOMENICO FALCON, *op.cit.*, p. 123) che ritiene essenziale che in detta camera debbano essere «rappresentati gli esecutivi e non i consigli regionali», tenuto conto che «...se infatti si rappresentano i consigli, si ottiene come risultato non una rappresentanza delle istituzioni (che è ciò che si vuole) ma una rappresentanza politica di secondo grado (che non sembra avere alcuna giustificazione)». Nello stesso senso la proposta di riforma federalista per l'Italia presentata in detta opera (L. MARIUCCI E ALTRI, *ibidem*, pp. 140-143): resta tuttavia carente il raccordo col necessario livello federale europeo (quale rappresentanza per le Regioni o Länder?), salvo a prevedere la soluzione un po' pasticciata del nuovo art. 23 del Grundgesetz. Al riguardo vedasi invece SERGIO PISTONE, *Un'Italia federale in una Europa federale*, Pavia, Editrice Il Federalista, 1993, il quale auspica che il senato federale europeo sia formato di delegazioni dei parlamenti nazionali, e quindi con membri sia delle camere basse che dei senati, con ciò stesso garantendo «una presenza molto significativa delle Regioni nel meccanismo istituzionale comunitario» (*ivi*, pp.14-15).

<sup>44</sup> L.M. BASSANI, *op.cit.*, ove espressamente si sostiene che « il federalismo tedesco nasce come promessa non mantenuta, almeno sotto il profilo dell'autonomia politica dei Länder... le competenze esclusive dei Länder sono meramente residuali e riguardano materie di importanza trascurabile, mentre più ampia è la sfera della legislazione concorrente... le materie assegnate tassativamente alla competenza esclusiva del Bund sono tutte quelle importanti» (p. 55).

<sup>45</sup> CLAUS SCHONDUBE, *Il federalismo tedesco contro l'unificazione europea?*, ne «Il Federalista», n. 3/1987, p.198 ss.

<sup>46</sup> Art. 23 GG, riportato in «Quaderni costituzionali», documenti, n. 1/1993, p. 151.

<sup>47</sup> Vedi al riguardo le osservazioni di MAURICE DUVERGER, *Manifesto di Milano*, ne «Il Federalista», Pavia, n.3/1993, p. 175 ss., e di KARL LAMERS, *Un nucleo federale per unire*



*l'Europa*, ne «Il Federalista», Pavia, n.2/1995, p. 96 ss. Sul futuro dell'Europa appare poi di particolare rilevanza l'esito di un sondaggio realizzato dalla rivista *liMes* nel mese di luglio 1966, in collaborazione con la Pragma e la CSA, nei quattro maggiori Paesi dell'Unione (Germania, Italia, Francia, Gran Bretagna). Fra le tre ipotesi proposte agli intervistati (Europa comunitaria o status quo, Europa imperniata sul nucleo duro Francia/Germania o Framania, Europa-Stato), l'Italia propende decisamente per lo Stato europeo (53.6%), mentre la Germania preferisce lo status quo (53.3%), così come la Gran Bretagna e la Francia (38.9% e 38.0%), quest'ultima tuttavia con una forte propensione all'ipotesi Europa-Stato (31.0%). Resta peraltro da osservare che dalle tre ipotesi proposte manca del tutto quella dell'Europa federale (la c.d. ipotesi dell'Europa-Stato si riferisce infatti esplicitamente ad uno Stato europeo con un'unica cittadinanza, un unico governo e un unico parlamento, e l'ipotesi della c.d. Framania resta abbastanza nebulosa dal punto di vista istituzionale), e ciò spiega ampiamente la forte perplessità manifestata dagli intervistati di fronte alla prospettiva di uno Stato unitario europeo. Per quanto definito «sondaggio europeo» manca infine una valutazione complessiva a livello europeo, seppur limitato ai quattro Stati, dei risultati sopra richiamati (cfr. «L'Europa siamo noi», *liMes*, n.3/1996, pp. 7-14 e «Tot capita, tot Europae!», *ibidem*, pp. 119-135).

<sup>48</sup> Vale la pena al riguardo di richiamare l'opinione di Walter Leisner, secondo il quale il federalismo deve intendersi in senso lato un'idea di Stato sostanzialmente tedesca, sviluppata nell'ambito del Reich, e perciò stesso il punto ideale di partenza del Federalist (W. LEISNER, «*The Federalist*» e lo stato federale tedesco, in *Il Federalista: 200 anni dopo*, op.it., p. 311 ss.).

<sup>49</sup> JOSEPH H.H. WEILER, *Il sistema comunitario europeo*, Bologna, Il Mulino, 1985. Sugli aspetti di «negoziato permanente» fra gli Stati membri, che permea di sé le strutture comunitarie, vedi ancora STEFANO JEDRKIEWICS, *Riti e paradossi del negoziato permanente*, in «*liMes*», n. 3/1996, pp.209-213.

<sup>50</sup> FRITZ W. SCHARPF, *op.cit.*



