

22 GIUGNO 2018

Relazione di sintesi

di Annamaria Poggi

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Torino



Relazione di sintesi *

di Annamaria Poggi

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Torino

Andrea Morrone iniziando ieri la sua Relazione ha preso subito posizione sulla questione centrale della nostra riflessione affermando, sulla scorta di Riker, che il binomio democrazia-federalismo non è risolutivo rispetto allo studio dei sistemi federali. Poiché vi sono “*sia stati federali democratici, sia stati federali non democratici. Il federalismo è comunque un limite al potere: la moltiplicazione dei centri di potere è strutturalmente un limite all'autocrazia*”

L'affermazione merita una prima riflessione poiché come noto il binomio federalismo-democrazia è spesso dato per scontato comportando sempre il federalismo, almeno teoricamente, una pluralità di centri di poteri (federale e locale, dove il locale può essere a sua volta locale “plurale”: comuni, province, regioni...).

Ciò che ha fatto dire a Stepan nel saggio *Democrazia e federalismo. Un'analisi comparata* pubblicato nella *Rivista di scienza politica* del 1998 che “*in senso stretto solo una democrazia costituzionale è in grado di fornire delle garanzie credibili e dei meccanismi istituzionali che assicurino il rispetto delle prerogative legislative delle unità sub-nazionali?*”.

Dunque, prosegue Stepan non è detto che un sistema non democratico, grazie ad un assetto strutturale, diventi democratico. Sempre che si accetti, prosegue l'A. la definizione di sistema federale proposta da Dahl secondo cui è federale un sistema in cui “*alcune materie cadono esclusivamente sotto la competenza di talune unità locali (cantoni, stati, province) e si trovano costituzionalmente oltre la portata dell'autorità del governo nazionale, e in cui certe altre materie si trovano costituzionalmente al di fuori della portata dell'autorità delle unità più piccole*” (Dahl, 1986)

Secondo Morrone, questo modo di intendere il sistema federale democratico non è completo poiché dissolve (nel senso che rende estremamente labile) un elemento fondamentale: il popolo. Il federalismo non è solo una sovrastruttura per l'esercizio delle competenze. La sua finalità è la “felicità del popolo” (Federalist n. 45)

Quindi per Morrone “*alla base del federalismo democratico vi sono identità duali complementari. Le persone appartengono a due comunità politiche: perciò il federalismo si incentra sulle potenziali conflittualità tra questa coesistenza.*”

* Il contributo prende le mosse dal Convegno “*Il federalismo in tempi di transizione*”, tenutosi a Torino il 16-17 ottobre 2017, ed è stato referato dal Comitato scientifico del Convegno stesso.



Il federalismo deve governare queste conflittualità; governare una società bipolare. L'altra parte della bipolarità è il popolo, non l'entità decentrata. In questa prospettiva, l'aspirazione del federalismo è l'integrazione politica, non la contrapposizione delle diversità (la contrapposizione unità diversità è fuorviante).

Direi che in generale possiamo essere d'accordo con Stepan quando afferma che la sola "sovra-struttura" federale (la divisione delle competenze tra centro e periferia) non è in grado di trasformare un sistema non democratico in uno democratico, mentre non possiamo essere d'accordo con lui quando afferma che solo una democrazia può supportare un sistema federale: per non andare troppo lontano il caso italiano dimostra esattamente il contrario (.....)

Dunque bisogna assumere che il binomio democrazia-federalismo se assunto in maniera assertiva è fuorviante poiché l'assetto federale comunque, in qualunque circostanza, è in grado di mutare le variabili del sistema, produce effetti sul sistema, risolve problemi ovvero ne comporta l'esplosione. Insomma i caveat sono molti e le rigide definizioni, ovvero le contrapposizioni dogmatiche e modellistiche mai come nel caso del federalismo sono di aiuto ed, anzi, ostacolano la comprensione della realtà.

I ricchi ed interessanti contributi presentati ieri nel nostro Atelier paiono confermare questo assunto, e cioè che il fenomeno federale è molto complesso e va osservato con molte lenti diverse e, soprattutto, va osservato come *fenomeno politico* prima che come *modello giuridico*.

I contributi di Caterina Filippini, Tania Abbiate e Veronica Federico che riguardano l'uno la Russia e l'altro l'Africa, dimostrano esattamente come la componente politica travalichi e sorpassi quella giuridica e pongono prime questioni cruciali: quanto un sistema federale riesce a modificare assetti storicamente consolidati? Possono gli assetti strutturali supplire alla mancanza di una cultura di stampo federale?

Caterina Filippini (*La Russia: uno Stato federale?*) riferisce come la Costituzione della Federazione di Russia del 1993 pur avendo accolto tutti quegli istituti che, nell'ambito della scienza del diritto pubblico comparato, sono riconducibili alla delineazione di uno Stato federale (la previsione di un riparto di competenze tra Stato federale ed entità federate; principio di autonomia organizzativa nei confronti dei soggetti della federazione; creazione di una seconda camera di rappresentanza degli interessi di tali soggetti; la possibilità di attuare la revisione costituzionale solo con la partecipazione degli stessi; infine la Corte costituzionale come Corte dei conflitti) delinea, al tempo stesso, una forma di governo che "*non sembra rispondere pienamente ai requisiti della divisione dei poteri in linea orizzontale, così come concepita negli stati democratici in quanto comporta una sensibile concentrazione dei poteri nelle mani del Presidente federale*".

Ne è di esempio il riparto delle competenze legislative che, al di là quanto stabilito in Costituzione, è a tutti gli effetti fondato sulle determinazioni di una legge del Parlamento federale. Ma è propriamente lo sviluppo della forma di governo dei soggetti federati a dimostrare l'assunto in premessa.



Nel 2003 il Presidente Putin – adducendo la motivazione per cui a livello di soggetti della FR non era più ammissibile la presenza di regimi nei quali le relazioni tra il governatore e la corrispondente assemblea si basavano ancora su un sistema di poteri clientelare, fomentato dall'applicazione della formula maggioritaria per l'elezione dei suoi deputati – chiese ed ottenne dal Parlamento che almeno la metà di questi ultimi venisse eletta con formula proporzionale, al fine di democratizzare l'attività delle assemblee. D'altro lato, però, il Parlamento, sempre su iniziativa di Putin ha contemporaneamente modificato le leggi sui partiti, riducendo le possibilità per quelli minori di partecipare alle elezioni delle assemblee dei soggetti federati, favorendo in tal modo quel processo che ha condotto a far sì che il partito dello stesso Putin, Russia Unita, in un arco di tempo relativamente breve, ha cominciato a conquistare la maggioranza dei seggi in tali Parlamenti.

A questo punto, i governatori dei soggetti federati si sono “allineati”, iniziando ad aderire al partito Russia Unita. Tale “allineamento” è stato talmente massiccio che nessuno di tali governatori si è opposto quando nel 2004 la legge federale ha modificato la loro elezione diretta con la designazione ad opera del Presidente federale (sempre che non vi si opponessero più dei due terzi dei deputati dei parlamenti dei soggetti federati in questione)

Nel 2012 si è reintrodotta l'elezione diretta in un contesto in cui, tuttavia, il partito Russia Unita è il partito dominante: 77 governatori su 83 sono espressione di tale partito.

Naturalmente tale stato di cose si riflette anche sulla composizione della Camera territoriale (due soggetti per ogni entità federata, uno in rappresentanza dell'assemblea e uno dell'esecutivo).

Il caso Russia, in sostanza, dimostra, che il federalismo introdotto nel 1993 non è riuscito a sostituire l'assetto “centralistico” del Paese, caratterizzato prima dal rapporto tradizionale dello Zar con i territori dell'epoca imperiale e, successivamente, il rapporto tra partito e territorio durante il periodo sovietico. Insomma, la storia non si cancella....

Altrettanto interessante è quanto emerge dal lavoro di Tania ABBIATE e Veronica FEDERICO (*Federalismo e decentramento in Africa tra aspettative e realtà: esperienze a confronto*) che sottolineano come la grande maggioranza dei Paesi africani è stata in qualche misura “costretta” ad introdurre forme di decentramento (Uganda, Ghana, Sudafrica, Nigeria, Etiopia, Suda, Burkina Faso) quale condizione per ricevere gli aiuti internazionali.

I casi del Sudafrica e del Kenia dimostrano che l'introduzione di una Costituzione marcatamente federale di per sé non è in grado di mutare l'assetto strutturale di quei Paesi che continua ad essere caratterizzato dall'esistenza di un partito politico dominante a livello centrale e dall'assenza di classi politiche locali e da una Corte costituzionale abituata a segnare il passo delle ragioni governative....

In particolare in Sudafrica continua a registrarsi un significativo divario tra le norme costituzionali sull'assetto federale e la realtà effettiva degli assetti istituzionali e politici. La strutturale costituzionale federale non si è tramutata in una reale politica federale. Si sono comunque composti i conflitti, ma non è nata una cultura federale.

Tale analisi ha condotto Abbiate e Federico a concludere: *“Decentramento, good governance e sviluppo sono stati individuati come i pilastri dei processi di transizione costituzionale e democratica che hanno attraversato il continente africano nel corso degli ultimi tre decenni, nella convinzione che si trattasse dei migliori strumenti di ingegneria costituzionale ed istituzionale per favorire la trasformazione politica, economica e sociale di Paesi caratterizzati da una forte instabilità, da una grande fragilità economica, da uno spiccato pluralismo etnico-linguistico e da notevoli divari sociali. Il centralismo che aveva caratterizzato la maggior parte degli ordinamenti africani post-indipendenza, infatti, era stato ben lungi dal condurre, come promesso, le società africane allo sviluppo economico, sociale ed istituzionale (Wunsch e Olowu, 1990). Nemmeno la ricetta federale sembra però aver funzionato. A quasi trent'anni di distanza la riflessione sull'efficacia di questa ricetta ne mette in evidenza luci ed ombre”*.

Il contributo di Andreas CASTRILLO (*Comunidades Automas y participation: posibilidad de una renovacion de la democracia representativa?*) ha posto poi il tema altrettanto cruciale della democrazia interna di soggetti federati, revocando in dubbio l'assioma secondo cui l'assetto federale (o quasi federale come nel caso della Spagna) contamina necessariamente la democraticità delle strutture dei soggetti federati. Nelle Comunità autonome, infatti, rimane preponderante il peso del potere esecutivo e solo ultimamente, sia attraverso la modifica delle leggi elettorali che con modifiche che riguardano la partecipazione dei cittadini alle decisioni delle Comunità stesse, si sta tentando di controbilanciare il potere dell'esecutivo.

Dal contributo di Anna Camilla Visconti (*Tra necessità e democrazia. La nuova BCE*) è emerso un altro nodo: il rapporto tra scelte tecniche e scelte politiche all'interno di un assetto federale. Il caso è quello, assai peculiare, dell'UE (su cui peraltro non è ancora sopito il dibattito circa la reale natura) e dei suoi meccanismi decisionali in campo economico e finanziario. L'A. riferisce come i Regolamenti 1024/2013 e 806/2014 abbiano introdotto un sistema a due livelli di decisioni, sviluppato sull'asse verticale della distribuzione dei poteri improntati alla co-amministrazione e all'integrazione procedimentale tra BCE, Singol Resolution Board e Autorità nazionali competenti. : *“Nel quadro di una nuova articolazione dei poteri centro-periferia, le Autorità nazionali si vedono riconosciute il ruolo di apparati nazionali federati chiamati ad operare non più in funzione statale, ma “come soggetti portatori di interessi sovranazionali”. Ne è derivata un'ulteriore evoluzione dell'integrazione, la quale fornisce il più cospicuo esempio di federalismo europeo sinora sviluppato, all'obiettivo dichiarato di “rafforzare l'Unione, ripristinare la stabilità finanziaria e gettare le basi per la ripresa economica” (regolamento 1024/2013)”*.

Come compensazione i Regolamenti prevedono strumenti di informazione e controllo a favore della Commissione, del Consiglio, del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali.

Sono svariati gli interrogativi circa il rispetto del principio democratico con riguardo al ruolo assunto dalla BCE e alla scelta di fondo di “*affidare l’unificazione economica, monetaria e bancaria ad autorità settoriali ad elevata competenza tecnica, dotate di ampia indipendenza e discrezionalità*”

Alla luce di tale contributo ci si può ragionevolmente domandare: quanto in un sistema federale è possibile affidare ad autorità “tecniche” senza inficiare il principio democratico, secondo cui le scelte in campo economico debbono rispondere agli indirizzi della politica? Ed ancora, tale sistema bilancia adeguatamente la rappresentatività con le necessità di processi decisionali tecnici?

Il contributo di Simona Rodriguez (*L’esperienza referendaria svizzera e statunitense: limiti e criticità*) ha poi indagato un altro aspetto specifico della dinamica federalismo-democrazia: l’istituto referendario, dimostrando come questo stia modificando il proprio carattere genetico di strumento di democrazia diretta a disposizione dei soggetti locali per influenzare le politiche federali anche negli ordinamenti “classicamente” federali quali Stati Uniti e Svizzera.

In Svizzera, il referendum del Canton Ticino del 25 settembre 2016 (Prima i nostri) e quello nazionale del 9 febbraio 2014 (contro l’immigrazione di massa) sono stati manipolati dai partiti per scopi diversi da quelli tradizionali. Negli Stati Uniti vi è un ricorso frequentissimo ai referendum propositivi e dimostrazione della struttura elitaria della partecipazione con il rischio (frequente) di contrasto tra esito delle votazioni e diritti delle minoranze (previste nella Costituzione federale o in Carte internazionali....). Si tratti di esempi che, peraltro, pongono il tema cruciale della tenuta delle strutture federali rispetto alle “sovrastutture” nazionali (il contrasto tra le volontà delle popolazioni locali rispetto all’affermazione di diritti contenuta nelle Carte internazionali, magari adottate addirittura quando lo Stato non si era dotato di una struttura federale).

Tanja CERRUTI nel suo contributo (*Rappresentanza e governabilità in Italia tra Stato, Regioni e Parlamento europeo*) ha poi sottolineato l’influenza (meglio l’ininfluenza) in alcuni sistemi composti delle leggi elettorali ai fini della definizione della forma di governo. In particolare con riguardo al caso italiano ha rilevato come la Corte costituzionale ha utilizzato criteri diversi per le leggi elettorali statali e quelle regionali e locali affermando la prevalenza del *demos* nazionale.

Sempre in tale prospettiva del bilanciamento tra poteri del governo centrale e poteri dei soggetti locali, i contributi di Joan Alfred Martinez I Segui e Antoni Abat I Ninet, Jorge Cagiao Y Conde e Gennaro Ferraiuolo hanno sottoposto alla nostra attenzione il delicatissimo (e quanto mai attuale) tema della “rinnovazione” del rapporto federalismo-democrazia.

Sempre più spesso, infatti, i sistemi composti si trovano ad affrontare sfide che emergono da un terzo fattore, il “nazionalismo”, che ha assunto un’importanza crescente in molti Paesi, spingendo gli Autori a chiedersi se per caso non sia un federalismo “centralistico” a suscitare l’emergere di spinte indipendentiste.

Come che sia, è evidente che quanto sta accadendo in Spagna (che peraltro è bene ricordare è l’ultimo atto temporale di un conflitto latente che dura ormai, come un fiume carsico, da molti anni) pone serie domande sulla capacità del solo strumentario giuridico a risolvere questioni prettamente politiche. Meglio pone in luce la totale inadeguatezza delle risposte giuridiche (gli arresti) a domande politiche (l’indipendenza).

Joan Alfred MARTINEZ I SEGUI (*Cultura politica federalista, etica pubblica y participacion ciudadana*) ci ha ricordato, dal suo punto di vista di filosofo del diritto, che il federalismo non è solo una struttura o un assetto istituzionale ma è anche un principio filosofico.

La rigenerazione del binomio federalismo-democrazia richiede pertanto due condizioni: a) il federalismo come una filosofia politica delle relazioni pubbliche in senso lato; b) il federalismo basato su un umanesimo democratico. Richiede, in altri termini, un federalismo integrale di ispirazione comunitarista, nel segno del contrattualismo politico che assuma quattro principi basilari: autonomia; cooperazione-solidarietà; partecipazione; sussidiarietà.

Antoni ABAT I NINET, Jorge CAGIAO Y CONDE e Gennaro FERRAIUOLO nel loro contributo (*Federalismo e democrazia nel XXI secolo. Crisi del modello nazionale e prospettiva teorico-pratica di rinnovamento*) hanno evidenziato come la relazione tra democrazia e federalismo è stata centrale nella costruzione dello Stato-Nazione, mentre oggi le federazioni esistenti sono per la maggior parte federazioni nazionali o federazioni nazione.

Questo fa sì che questo modo di intendere il federalismo non sia adeguato a regolare in maniera soddisfacente la realtà conflittuale propria dei contesti politicamente complessi, come di spiegare le difficoltà che lo stesso federalismo incontra, questo soprattutto in due casi emblematici:

- a. Contesti democratici con conflitti interni tra nazionalismo statale e nazionalismo minoritario (Canada, Spagna, Regno Unito, Belgio)
- b. Contesti di federalismo sovra-statale: l’UE.

La prospettiva del rinnovamento del binomio federalismo-democrazia deve, dunque e necessariamente, muoversi nella direzione di: flessibilità normativa e ri-politicizzazione delle relazioni federali.

Infine i contributi di Marcello Alfonsin e Pablo Luis Manili ci hanno consentito di riflettere su alcuni snodi emblematici del caso argentino.



Alfonsin ha sottolineato le problematiche che continuano ad emergere in forza dell'importazione del prototipo del federalismo nordamericano in un contesto a forte dominanza partitica. Mentre Manili ha evidenziato la necessità di collegare il federalismo al contenuto democratico della Repubblica, sottolineando come in tale prospettiva:

1. Il federalismo è più democrazia
2. Il federalismo facilita l'alternanza del potere
3. Meno democrazia meno federalismo
4. A maggior democrazia maggior federalismo

2. A fronte della ricchezza dei contributi offerti per il dibattito sarebbe riduttivo anche solo tentare delle conclusioni e non delle riflessioni che, per il tema stesso, non possono che essere del tutto interlocutorie. In tale prospettiva la prima riflessione ritorna sulla secca alternativa posta da Stepan rispetto al nesso federalismo-democrazia, secondo cui l'assetto federale o è democratico o non è.

Alternativa difficilmente sostenibile alla luce della realtà che abbiamo osservato. Per cui ciò che agli occhi dell'A pareva difficile da concepire e cioè che Canada, URSS, Stati Uniti e Jugoslavia potessero tutti considerarsi Stati federali è invece ammissibile, se ci poniamo dal punto di vista diverso da quello dell'A. e cioè dal punto di vista del federalismo come sovra-struttura giuridica di attribuzione di competenze e autonomia che cerca di tenere insieme realtà diverse o cittadinanze duali.

Nella stragrande maggioranza dei casi l'assetto federale cerca di risolvere problemi in questo senso le classificazioni potrebbero non dirci molto: i casi Russia e Africa dimostrano che pur non essendoci democrazia quell'assetto federale ha comunque risolto problemi,

Dunque se rimane vero seguendo Friedrich che il federalismo è un "processo politico" il tema è quanto oltre si può spingere il processo politico senza trovare limiti nelle Costituzioni. Ovvero quali e quanti limiti possono porre le Costituzioni a tali processi politici.

Andrea Morrone è stato chiaro nell'enunciare la sua posizione sul punto quando ha affermato che: *"Il federalismo come processo considera sempre disponibile il confine tra i due demos; il federalismo come struttura costituzionale considera il perimetro nelle norme costituzionale. La costituzione federale è un accordo in divenire...."*

Nulla di tutto ciò cui il positivismo delle Costituzioni novecentesche ci ha abituati.

Ma il punto sta proprio qui: il federalismo inteso come struttura giuridica non regge all'impatto con la realtà politica e dunque, rischia di rimanere una struttura scritta sulla Carta (costituzionale) con poco riscontro nelle realtà effettive dei Paesi.



Il federalismo inteso come integrazione politica, tuttavia, mette seriamente in discussione il concetto di costituzione positivista, poiché implica una ridefinizione continua dei confini e la disponibilità totale delle pattuizioni politiche.