

22 GIUGNO 2018

Federalismo e democrazia.
Spunti teorici sull'opposizione
unità-secessione

di Andrea Morrone

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Alma Mater Studiorum – Università di Bologna



Federalismo e democrazia. Spunti teorici sull'opposizione unità-secessione*

di Andrea Morrone

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

Sommario: 1. Critica della dialettica “federalismo e democrazia”. 2. Il conflitto tra lealtà costituzionali e l'integrazione politica federale. 3. Le aporie tra processo federale e struttura costituzionale federale. 4. Federalismo e secessione: il principio del consenso federale e la costituzione federale come contratto. 5. Crisi della democrazia, crisi del federalismo, e viceversa.

1. Critica della dialettica “federalismo e democrazia”.

Non è affatto scontato stabilire la relazione tra federalismo e democrazia. Si possono ipotizzare almeno quattro situazioni: (1) il federalismo e la democrazia si implicano a vicenda e sono consustanziali; (2) la democrazia è il presupposto (necessario) del federalismo; (3) il federalismo è il presupposto (necessario) della democrazia; (4) democrazia e federalismo sono privi di correlazione. La prima soluzione vede nel federalismo e nella democrazia due facce della stessa realtà; l'ultima ipotesi nega che tra i due concetti sussista una qualche relazione; quelle intermedie, invece, stabiliscono un ordine di valore, reciprocamente inverso, tra democrazia e federalismo.

In letteratura, sia tra i costituzionalisti sia tra gli scienziati della politica, è possibile trovare più di un sostegno a ciascuna delle ipotesi indicate.¹

L'indagine rivolta alle concrete esperienze federali – nelle differenti versioni in cui viene declinato il concetto di federalismo – permette di acquisire dati conoscitivi utili per il nostro tema, ma che conducono a risultati non molto distanti dalle riflessioni teoriche richiamate.

Una democrazia costituzionale² può trovare realizzazione sia attraverso una struttura federale sia mediante una struttura non federale. La storia ci mostra sia stati democratici federali³, sia stati federali non democratici. In teoria, ma anche alla luce della prassi, il federalismo, anche quando non insiste su

* 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.

¹ Cfr., ad esempio, Friedrich 2002, 271-273; Neumann 1957, 67 n. 85, 322 ss; Levi 2002, 19, 21, 28 e 156; de Vergottini 1990, 831-835; Luciani 1997, 215 ss.

² È questo il concetto che presuppongo in questo scritto: cfr. Bongiovanni e Gozzi 1998, 217, per i quali la democrazia costituzionale sarebbe caratterizzata dal fatto che «la decisione legislativa avviene all'interno dei valori e dei principi fissati dalla costituzione».

³ Anche se non sono le più numerose, tuttavia, si tratta delle esperienze costituzionali più rilevanti, almeno dal punto di vista del numero delle persone che sono governate in questo modo.

una democrazia, per le sue caratteristiche strutturali, in quanto *istituzione*, svolge una funzione democratica di *garanzia*. L'organizzazione federale, come qualsiasi ordinamento giuridico rispetto al potere cui dà forma, è, di per sé, un limite al potere (centralizzato o autocratico, a prescindere, dunque, dal contenuto di questo potere).

Democrazia e federalismo condividono il fatto di essere principi politici vaghi, con molte zone d'ombra, di applicazione altrettanto ampia⁴: uniscono sia «la semplicità essenziale nella (loro) formulazione di base che la ricchezza del tessuto intrecciato su quella semplice trama» (Elazar 1998, 70). Sono, infatti, valori o principi: concetti che implicano «una essenza» e che possono essere interpretati «in una varietà di modi in differenti circostanze, purché queste rispettino l'essenza del concetto, in modo che possano servire a focalizzare l'attenzione popolare su uno specifico insieme di significati strutturali» (Elazar 1998, 14-15). Anche per il federalismo può essere ripetuto ciò che vale per la democrazia: «non è un sistema statico» (Dahl 2001, 9).

Il concetto di democrazia costituzionale comprende almeno due significati: (d1) il principio di maggioranza (Kelsen 1929, 62, Bobbio 1995, XXII e 5; Ridola 25); (d2) un insieme di principi e valori costituzionali fondamentali riconosciuti e garantiti (diritti e doveri, separazione dei poteri, eguaglianza, *rule of law*, ecc.).

Il concetto di federalismo può essere tratteggiato in due modi: (f1) governo duale (Bognetti 2001, 5); (f2) «dualismo di esistenza politica» (Schmitt 1928, 483 ss.), ossia una dialettica tra i valori particolari di comunità politiche periferiche e i valori comuni della comunità politica centrale.⁵

Se incrociamo le coppie di definizioni possiamo giungere a questo duplice risultato, utile a fini definitivi:

- 1) il federalismo è un sistema di governo democratico, addirittura migliore di uno stato non federale, in quanto duplica i luoghi di manifestazione della sovranità del *demos*; Alexander Hamilton, nel n. IX del *Federalist*, avrebbe detto che il principio federale, accanto ai principi costituzionali di divisione del potere, *checks and balances*, indipendenza dei giudici, elezione diretta di rappresentanti politici, determina «un *allargamento dell'orbita*» dei «sistemi popolari di governo» (Hamilton, Madison, Jay 1788, 184);
- 2) il federalismo rappresenta uno specifico processo di integrazione politica pluralistica garantito dal diritto costituzionale (de Vergottini 1990, 833). Secondo Daniel J. Elazar «il federalismo si differenzia dal pluralismo semplice perché fonda il suo tentativo di occuparsi della realtà della

⁴ Sulla confusione dei concetti di democrazia e repubblica, fondata a seconda che il potere sovrano del popolo fosse esercitato direttamente o delegato a rappresentanti tutta la letteratura che sta alla base del federalismo statunitense: cfr. Madison, Toqueville, Montesquieu, sul tema Dahl 2001, 113 ss.

⁵ Bognetti 2001, 5, parla anche dell'esigenza essenziale di realizzare il «buon governo di tutte le società complesse».

natura umana su una solida struttura costituzionale e non lascia un compito tanto vitale al caso, cioè alla possibile esistenza di fenomeni culturali o sociali che, nell'ambiente giusto, si manifestino come pluralismo politico» (Elazar 1998, 73).

2. Il conflitto tra lealtà costituzionali e l'integrazione politica federale.

Le conclusioni provvisorie cui siamo arrivati sopra, non possono ritenersi soddisfacenti. Democrazia e federalismo implicano mediazioni, compromessi, bilanciamenti tra principi e valori diversi. La massima espressione di quest'idea si trova soprattutto nella riflessione filosofica di Immanuel Kant sulla *pace perpetua* contro la guerra e l'anarchia internazionale, per un governo democratico sopranazionale (Kant 1795); e, in quella giuridica, nella teoria relativa al primato dell'ordinamento internazionale sull'ordinamento degli Stati, elaborata da Hans Kelsen, criticando l'imperialismo degli stati nazionali esploso nei primi anni del Novecento (Kelsen 1920).

Alla base del federalismo democratico vi sono «identità politiche duali ma complementari»: il principio federale esprime «quel sistema di divisione dei poteri che permette al governo centrale ed a quelli regionali di essere, ciascuno in una data sfera, coordinati ed indipendenti» (Wheare 1963, 50). In particolare, quel modello presuppone la coesistenza di:

- a) «sotto-unità politico-territoriali definite, il cui elettorato sia composto esclusivamente da cittadini appartenenti all'unità locale stessa e in cui esistano degli ambiti di autonomia e sovranità giurisdizionale e legislativa garantiti costituzionalmente»;
- b) «una unità politica statale caratterizzata da un organo legislativo eletto dall'intera popolazione dello stato federale e che dispone di ambiti decisionali e legislativi garantiti costituzionalmente».

Il tasso di democraticità del federalismo dipende dal grado di *lealtà* dei cittadini verso entrambi i livelli di governo (Stepan 1998, 10 s.).

Dall'analisi delle esperienze di federalismo democratico emergono due tendenze: la federazione per «diventare uniti» (*come together*) e la federazione per «mantenersi uniti» (*hold together*). Al primo tipo, appartengono gli Stati Uniti d'America con la costituzione del 1787; al secondo, l'India con la costituzione del 1950, o il Belgio dopo 1993 (Stepan 1998, 6 s.).

La sfida del federalismo, quando l'obiettivo delle comunità politiche è sia diventare uniti sia quello di mantenersi uniti, è proprio l'integrazione politica attraverso il conflitto.

«Nelle unioni federali le persone tipicamente appartengono a due comunità politiche, l'unità componente e quella onnicomprensiva». Proprio questo connotato sta alla base della considerazione che «i potenziali conflitti di lealtà risultanti da queste appartenenze plurime costituiscono uno dei problemi chiave della politica» (Friedrich 2002, 58-59). Già Carl Schmitt aveva messo in evidenza che se «l'essenza della

federazione consiste in un dualismo di esistenza politica», i conflitti che derivano da questa coesistenza implicano decisioni, fino al conflitto esistenziale decisivo, quello che attiene alla sovranità, questione che «rimane perciò sempre aperta» o, almeno, resta tale se e finché c'è l' «omogeneità sostanziale di tutti i membri». ⁶

Da questo punto di vista possiamo ritenere che la relazione tra democrazia e federalismo dipende proprio dalla possibilità di un processo federale democratico: democrazia e federalismo sono principi per la composizione di conflitti politici. La democraticità del federalismo è la scommessa del governo di una comunità politica divisa, del governo di una «società bipolare» (Levi 1983, 411). Il conflitto federale non è tra stati o tra comunità politiche, ma *tra stati e individui*, la tensione è tra l'elemento nazionale e l'elemento federale. ⁷

Come dimostra l'esperienza degli Stati Uniti, l'obiettivo della Convenzione non era solo costruire una *consociatio*, ma anche un *governo di individui*; l'unione federale americana è nata sia dalla considerazione dell'insufficienza dei singoli stati nel «generare un livello di identificazione più forte di quello dell'interesse personale», sia dalla comune percezione degli individui di sentirsi *americani* (Elazar 1998, 79). James Madison, nel n. XLV del *Federalist*, aveva illustrato bene che l'obiettivo dell'Unione, come quello di qualsiasi organizzazione politica, doveva essere la felicità del popolo: «se il progetto di Convenzione fosse contrario alla felicità pubblica, io per primo direi: si respinga il progetto. Se l'Unione in se stessa, fosse contraria alla felicità pubblica, io direi: si sciogla l'Unione. Alla stessa maniera, qualora la sovranità di ciascuno Stato non si possa conciliare con la felicità del popolo, la parola di ogni buon cittadino deve essere: che la prima sia sacrificata alla seconda» (Hamilton, Madison, Jay 1788, 421). ⁸ Il *sentimento americano*, nato dalla guerra d'indipendenza, si era aggiunto «ai vecchi patriottismi locali, senza soppiantarli, e la combinazione di questi sentimenti, egualmente forti, produsse un diffuso comportamento sociale contrassegnato da una vera e propria bipolarità, dalla divisione del lealismo tra l'Unione e gli Stati» (Albertini 1993, 52).

⁶ Cfr. Schmitt 1928, 484, 486, 490 ss. ove si mette in rilievo che «a causa di questa omogeneità sostanziale il caso decisivo di conflitto non può verificarsi fra la federazione e gli Stati membri, cosicché né la federazione nei confronti dello Stato membro né lo Stato membro nei confronti della federazione svolge la parte del sovrano»; «L'esistenza della federazione si basa completamente sul fatto che questo caso di conflitto è fundamentalmente escluso» (id 1928, 494); una critica che dimostra come l'omogeneità non sia sempre sufficiente, in Elazar (1998, 52 ss.): secondo questo A. non è corretto contrapporre unità e diversità, perché unità è l'opposto di disunione e diversità di omogeneità. Secondo Elazar l'omogeneità americana del XIX secolo non ha impedito la guerra civile, come quella tra le colonie americane e la Madrepatria inglese la rivoluzione del 1776.

⁷ Questo dato permette di distinguere tra confederazione e stato federale secondo il punto di vista divisibile di Elazar 1998, 78 s.

⁸ Come ricorda Dahl (2001, 38), alla convenzione James Wilson alla domanda «per chi stiamo formando un governo federale?» rispondeva con l'interrogativo retorico «lo facciamo per gli uomini o per quelle entità immaginarie che chiamiamo Stati?».

Sviluppando ulteriormente, possiamo ritenere che, come forme di composizione di conflitti, democrazia e federalismo, sono dispositivi politici che devono risolvere la dialettica coesistente allo stato costituzionale tra libertà e eguaglianza. I valori politici (liberali o democratici) interagiscono sul modo di essere del federalismo.⁹ Giovanni Bognetti, nelle sue mirabili riflessioni, ha chiarito che il federalismo (e non solo quello statunitense) assume caratteristiche differenti a seconda che i contenuti politici della costituzione siano quelli di uno stato liberale o di uno stato sociale: nel primo caso emergono tendenze centrifughe, nel secondo, tendenze centripete (Bognetti 2001, 12, 56).

Lucio Levi, in particolare, ha sottolineato la differenza sostanziale tra stato nazionale e stato federale, nel fatto che quest'ultima rappresenta la «realizzazione più alta dei valori del costituzionalismo», mentre, invece, «una democrazia che si manifesta soltanto a livello nazionale senza la base dell'autogoverno locale è una democrazia nominale, perché controlla dal vertice, soffocandole, le comunità, cioè la vita concreta degli uomini. E si può aggiungere che anche la pianificazione, se viene decisa al centro senza una relazione effettiva con l'ambiente umano nel quale sono radicate le istituzioni regionali e locali e con le esigenze reali che esse esprimono, non solo ha carattere autoritario, ma è inefficace, perché non si basa sulle preoccupazioni concrete degli uomini» (Levi 1983, 410).

La *libertà* implica il diritto al riconoscimento di una identità particolare, quella propria di una comunità politica specifica e, per questo, necessariamente diversa dall'identità di altre comunità politiche. Libertà è autonomia: autonomia individuale, autonomia di gruppo, autonomia politica, sfera di dominio riservato e esclusivo, coesistente alla realizzazione dell'identità del soggetto titolare.

L'*eguaglianza*, invece, rimanda alla necessità di assicurare il pari trattamento di situazioni eguali, implica perciò la disciplina comune di interessi comuni, l'eteronomia al posto dell'autonomia.

Tra questi due valori potenzialmente in conflitto occorre trovare forme di mediazione. Daniel J. Elazar, pur sottolineando che il fine del federalismo è più la libertà degli individui che quella delle società costitutive, riconosce apertamente che il concetto corretto non è quello di libertà giuridica, ma quello di libertà politica: la libertà federale è, infatti, «la libertà di agire secondo i termini del patto (*foedus*) da cui nasce il corpo politico», quella «costituita secondo l'accordo» (Elazar 1998, 78-81).¹⁰ In secondo luogo, anche se «il federalismo, per sua natura, si fonda sul riconoscimento della realtà e della legittimità delle distinzioni e sulla volontà di salvaguardare le differenze», ciò significa che esso si pone in contraddizione con «l'essenza delle attuali teorie dell'eguaglianza assoluta» (Elazar 1998, 86).

⁹ La «democrazia costituzionale può essere interpretata come una coniugazione del sistema dei diritti di libertà (e delle loro garanzie) con il principio di eguaglianza sostanziale», cfr. Bongiovanni e Gozzi 1998, 245.

¹⁰ Elazar ricorda la storiella del dialogo tra Adams e il suo cocchiere: questo che ringrazia i patrioti per avergli dato la libertà di fare ciò che più lo aggrada, e quello, nel respingere l'idea dell'anarchia, gli risponde che il concetto corretto è quello di libertà politica, fare ciò che è giusto in senso morale e secondo le regole del gioco consensuale.



Il concetto di *libertà politica*, nel contesto federale, postula proprio un certo grado di eguaglianza giuridica, la cui misura varia a seconda delle circostanze e dei contesti.

Il federalismo è un processo di mediazione o di bilanciamento tra la libertà (autonomia) e l'eguaglianza (eteronomia), tra i diritti dell'individuo come componente di una comunità locale e i diritti dell'individuo come componente della comunità nazionale, tra ciò che spinge a differenziare e ciò che impone di parificare. Il federalismo postula l'equilibrio tra identità diverse (il cui contenuto può essere il più diverso: lingua, razza, cultura, nazione ecc.), tra differenti libertà locali e un'eguale libertà nazionale. La misura del rapporto tra libertà locale (autogoverno) e eguaglianza nazionale dipende dalle esperienze storiche: la distinzione teorica tra federalismo *per diventare uniti* e federalismo *per mantenersi uniti* rappresenta una chiave di lettura utile per spiegare i dati empirici. L'obiettivo costituzionale di realizzare una integrazione pluralistica istituzionalizzata e garantita si riempie di contenuto proprio grazie alla dialettica tra libertà e eguaglianza.

Un altro modo di rendere l'idea, può essere quello di ricorrere all'opposizione tra *unità* e *diversità*, alla quale normalmente si ricorre per spiegare i processi federali. Invero, come è stato correttamente detto, i due concetti, nel contesto federale, non sono opposti, ma complementari: la «sua aspirazione» e il «suo fine», infatti, «sono quelli di generare e preservare simultaneamente sia l'unità che la diversità» (Elazar 1998, 52 ss.). L'obiettivo è sia la creazione o il mantenimento di una unità, sia la diffusione del potere in nome della diversità. Ciò non toglie, anzi conferma, che il programma politico del federalismo è l'integrazione e non la centralizzazione o la divisione.

3. Le aporie tra processo federale e struttura costituzionale federale.

L'integrazione politica cui deve tendere il federalismo sconta una contraddizione tra due modi di essere: il federalismo come processo e il federalismo come istituzione o struttura giuridica (nelle forme possibili: confederazione, stato federale, stato regionale, ecc.). Queste due realtà incidono sulla qualità della democrazia e sull'equilibrio possibile tra libertà e eguaglianza, tra unità e diversità.

Già da un punto di vista teorico si registra, com'è noto, uno scarto tra l'idea di federalismo come *designatum* dello stato federale e quella che rinvia ad una, incerta e non ancora chiarita, visione globale della società (Albertini 1993, 9; Levi 2002, VII).

Dal punto di vista *costituzionale*, l'aporia più rilevante è quella tra la forma di stato federale e il processo federale.¹¹ Quest'ultima classificazione permette di giustapporre il carattere *statico* del diritto costituzionale

¹¹ Questo concetto non si risolve nell'ideologia di cui alla precedente opposizione, anche se la concezione del processo federale ha una sua autonomia teorica rispetto alla forma di stato federale: cfr. Levi 2002, 109.

federale, che tende a stabilizzare i rapporti di forza tra federazione e stati membri, e il carattere in perenne *divenire* del federalismo come processo di integrazione a tendenza centripeta o centrifuga.

Secondo Carl Friedrich il «federalismo è anche, e forse soprattutto, il processo di federalizzazione di una comunità politica; cioè il processo attraverso il quale un certo numero di comunità politiche separate entrano in un'organizzazione comune per raggiungere soluzioni, adottare politiche comuni, decidere insieme su problemi comuni; e, all'opposto, il federalismo è anche il processo attraverso il quale una comunità politica unita si differenzia in un tutto federalmente organizzato. Le relazioni federali sono per natura relazioni in continuo mutamento. Qualsiasi comunità organizzata federalmente deve quindi essa stessa provvedere agli strumenti che permettano la revisione ricorrente del suo modello o disegno. Solo in questo modo l'equilibrio instabile tra valori, tra interessi e credenze, condivise e diverse, può effettivamente riflettersi in relazioni più differenziate o più integrate» (Friedrich 1968, 3 ss).

Questo *processo dinamico* deve poggiare su presupposti determinati e necessari, l'esistenza e l'equilibrio di valori comuni e di valori particolari: il «processo di federalizzazione accompagna, per così dire, lo sviluppo comunitario, nella forma della controparte organizzativa. Se i valori, gli interessi, le credenze presentano un modello stabile e strutturato, nel quale valori, interessi e credenze condivisi sono controbilanciati da valori, interessi e credenze specifici, anche se territorialmente diffusi, allora uno sviluppo federale diventa possibile» (Friedrich 2002, 265, 273). Il federalismo non è allora solo *sovrastruttura*, ma implica e comprende determinati *beni materiali*. Il federalismo, è stato detto, è «un fine in sé» (Elazar 1998, 67)¹².

Nella forma di stato federale, organizzato mediante una costituzione scritta e rigida, le norme giuridiche tendono a vincolare e a ridurre la naturale dinamica del processo federale.

Dal punto di vista del diritto positivo, il fattore più rilevante è il poliedrico contenuto del *principio di supremazia* della federazione sui governi territoriali locali: confermato, a seconda dei casi, dalle norme costituzionali che enunciano la *supremacy clause* o il principio di *sussidiarietà*, dalle teorie sulla *kompetenz kompetenz* (il potere giuridico riconosciuto alla federazione di determinare liberamente la propria competenza), dalla giustapposizione dei concetti di *sovranità* (politica) delle istituzioni federali o nazionali e di *autonomia* (politica) dei governi decentrati. Si possono fare molti esempi desunti dall'esperienza costituzionale comparata.

Anche nell'esperienza delle forme di stato federale o regionale, invero, si registrano spinte di tipo centripeto piuttosto che movimenti di segno opposto. Alcune tendenze ricorrenti possono confermare questo assunto:

¹² Del resto Levi 2002, 156 parla della *democrazia federale* come l'orizzonte del processo di civilizzazione

(1) le *dichiarazione di diritti*, anche quando sono state stabilite per limitare il potere della federazione (come nella storia degli Usa), hanno in genere funzionato pure come limite al potere degli stati membri, trattandosi di proteggere beni universali, propri dell'essere umano, e non solo del cittadino di questo o di quel governo;

(2) *il mercato e l'economia*, i cui confini non possono essere compresi entro quelli di uno stato, essendo naturalmente anarchici e a-territoriali, hanno in concreto costituito una causa di allargamento dei poteri del governo federale anche al di là delle competenze espressamente attribuite: per proteggere unitariamente interessi nazionali di fronte politiche economiche locali divisive, o di fronte ai poteri che operano nella globalizzazione;

(3) *il welfare state*: i programmi politici diretti alla garanzia di diritti di prestazione sociale, spostano sulla federazione le decisioni di interesse generale destinate alla coesione sociale, con conseguente limitazione dei poteri degli stati membri o delle regioni;

(4) le *situazioni di crisi*: quando si verificano crisi istituzionali, di tipo politico, economico, sociale ecc., le risposte sono venute in genere da decisioni degli organi federali, comportando, anche in questo caso, un rafforzamento dei poteri del centro nei confronti delle entità decentrate;

(5) *il sistema dei partiti*: il carattere nazionale e/o regionale dei partiti politici condiziona la dialettica federale; la dimensione nazionale del partito politico rafforza le istituzioni federali (ed è il dato emergente, per la vocazione del partito politico a perseguire interessi generali, funzionali alla propria sopravvivenza), mentre forti partiti territoriali rappresentano uno strumento per consolidare i governi locali e, talora, la più seria minaccia per l'unità federale (come dimostrano le domande per la secessione di Scozia e, soprattutto, della Catalogna). Il pluralismo partitico può rappresentare una importante garanzia della democraticità della dialettica federale, mentre il monopartitismo (formale o sostanziale), non solo trasforma la democrazia politica in autocrazia, ma finisce per rendere puramente formale la struttura costituzionale federale, potendo il gruppo dirigente del partito (e il suo *leader*) controllare attraverso i propri funzionari tutti i livelli di governo (come nel caso della Russia federale).

Del resto, anche seguendo l'approccio politologico, è possibile cogliere una dinamica federale che non tradisce le tendenze del diritto positivo. Secondo Alfred Stepan, la tradizionale idea secondo cui i sistemi democratici federali sono tutti «intrinsecamente vincolanti per il centro», va sottoposta a critica, in quanto esiste in realtà un *continuum* lungo il quale si possono collocare le differenti esperienze costituzionali. Questo *continuum* «va da un estremo altamente demo-vincolante ad uno demo-emancipante», a seconda che il governo centrale e, quindi, il *demos* nazionale, sia più o meno vincolato nella sua capacità di decisione (in base al principio democratico «una testa un voto»). Secondo questa dottrina sono quattro i fattori determinanti: (1) il grado di sovra-rappresentanza della camera territoriale; (2) i poteri della camera

territoriale rispetto alla camera nazionale; (3) le competenze degli stati membri; (4) il grado di nazionalizzazione dei partiti politici (Stepan 1998, 21 ss).

In definitiva: mentre la teoria del federalismo come processo considera sempre disponibile il confine tra le comunità federate, tra il centro e le periferie, tra il *demos* nazionale e i *demos* locali, il diritto costituzionale federale e lo stato federale condizionano le virtualità di sviluppo del federalismo entro i confini della costituzione e della forma statale da quest'ultima tratteggiata. La dinamicità del diritto costituzionale vivente, in altre parole, è in questo caso circoscritta secondo traiettorie definite nei suoi tratti essenziali. L'esistenza di confini certi e definiti permette di mantenere netta la distinzione tra il concetto di trasformazione implicito nel processo del federalismo e quello di rottura dell'unità federale all'interno di uno stato di diritto.

Si tratta di uno scarto incolmabile? La teoria del processo federale è compatibile col diritto costituzionale federale?

4. Federalismo e secessione: il principio del consenso federale e la costituzione federale come contratto.

C'è uno *spettro* che minaccia il federalismo in ogni ordinamento costituzionale: la *secessione* o, meglio, la pretesa di secessione come diritto all'autodeterminazione di un popolo. Per poter comprendere ciò che veramente conta nel tema federalismo *versus* secessione, occorre riflettere attentamente, a partire da alcune note e attuali domande di secessione nazionale.

Le vicende del Québec, della Scozia, della Catalogna e la stessa *Brexit* dimostrano che la problematica del federalismo, più di altre forme di organizzazione politica, ruota intorno al principio democratico del *consenso*. L'equilibrio cui deve tendere il processo federale dipende dal consenso che i consociati esprimono intorno al rapporto tra valori particolari e valori generali, tra libertà ed eguaglianza, tra unità e diversità. Il consenso quale presupposto di accordi che definiscono, a seconda dei contesti, i contenuti della convivenza federale.

Il plusvalore che il principio del consenso assume nella dinamica federale è talmente alto, che esso è in grado di condizionare le stesse regole giuridiche che definiscono la cornice dello stato federale. In secondo luogo, postulare un processo federale che si regge sulla ricerca di equilibri reali, continui e rivedibili, sulla base del consenso delle parti, ha conseguenze significative anche sul concetto di costituzione federale.

Per comprendere il significato del principio del consenso federale si può ricorrere a una coppia di opposizioni concettuali. *Consenso* e *coercizione* sono i termini che permettono di cogliere la differenza tra una *federazione* e un *impero*. Secondo Carl Friedrich, le forme federali sono «applicazioni particolari di una

formula ricorrente per realizzare una cooperazione efficace ed organizzata di gruppi. Una federazione è una unione di gruppi con una propria identità, uniti da uno o più obiettivi comuni, che però conservano la loro specifica esistenza per perseguire altri scopi. La federazione rappresenta per i gruppi ciò che l'associazione rappresenta per le persone. Essa unisce senza distruggere l'essenza delle entità che si mettono insieme ed è, anzi, intesa a rafforzarle grazie alle loro reciproche relazioni. Essa organizza la cooperazione». In questo federazione e impero sono *alternativi*: «perché il potere esercitato in una federazione è prevalentemente consensuale, mentre quello dell'impero è coercitivo» (Friedrich 2002, 259-260).

Sviluppando questa teoria, possiamo ritenere che la federazione ha ragion d'essere proprio perché i rapporti e l'equilibrio tra le parti e il tutto sono improntati al principio del consenso. Emerge l'intrinseca *democraticità* del processo federale, contrapposto all'unilateralismo di un potere coercitivo. Quest'ultimo può essere riferito non solamente a un impero o a uno stato nazionale accentrato. Ma può riscontrarsi anche nella dinamica interna dello stato federale, quando il consenso e l'accordo cooperativo delle parti viene sostituito dal potere coercitivo di una parte costitutiva su tutte e altre. Il fenomeno non riguarda, è bene precisarlo, solo il governo centrale nei confronti delle entità costitutive, ma può interessare anche un governo locale nei confronti degli altri governi o del Paese complessivamente considerato.

Il problema costituzionale della secessione può essere compreso proprio mediante l'opposizione tra consenso e coercizione.

La dottrina costituzionale *tradizionale* tende a negare, dal punto di vista teorico e dal punto di vista del diritto positivo, l'esistenza di un *diritto* di secessione: l'unità federale è un limite insuperabile; permette solo differenti gradi di articolazione del rapporto federale, tra federazione e stati membri, ma non può tollerare, se non come fatto eversivo o rivoluzionario, una decisione *unilaterale* di secessione.

Rispetto alla dottrina tradizionale, la *recente esperienza* del Canada offre spunti interessanti per ripensare le categorie cui normalmente facciamo ricorso per svolgere il nostro problema.

Dopo il referendum del 1995, la questione della secessione del Québec è stata affrontata e risolta dalla Corte suprema con una decisione innovativa e importante dal punto di vista comparatistico. Il diritto di secessione *unilaterale* non ha legittimità nell'ordinamento costituzionale perché atto imposto contro i vincoli di *interdipendenza* che stanno alla base della costituzione federale. La scelta democratica di una parte – oltre a non tener conto della garanzia della minoranza della minoranza – non giustifica una decisione che rompe *unilateralmente* il principio consensualistico e l'accordo federale. La Corte suprema canadese afferma chiaramente che “i diritti democratici fondati dalla Costituzione non possono essere scissi dagli obblighi costituzionali” (*Reference re Secession of Québec* del 1998, 2 R.C.S. 217). Il diritto alla secessione non può compromettere il rapporto politico che lega le parti al tutto e i cittadini tra di loro, quei legami di

interdipendenza (economico, sociale, politica e culturale) basati su dei valori comuni che comprendono il federalismo, la democrazia, il costituzionalismo, il primato del diritto e la tutela delle minoranze. Il diritto alla secessione non viene negato in sé, ma nella sua versione anticostituzionale, perché frutto di imposizione *unilaterale*. Da questo punto di vista si tratta di una domanda costituzionalmente illegittima. Invece, se la secessione è chiesta da «una chiara maggioranza in risposta ad una domanda chiara», spetta a tutti gli attori politici trovare le mediazioni necessarie per tentare di portare ad effetto quella decisione. In particolare, «le trattative che seguiranno un simile voto riguarderanno l'atto potenziale di secessione e le eventuali condizioni per realizzarlo effettivamente. (...) Le trattative dovranno occuparsi degli interessi delle altre province, del governo federale, del Québec e, di fatto, dei diritti di tutti i Canadesi all'interno e all'esterno del Québec, e più in particolare dei diritti delle minoranze».

Rispetto a questa importante pronuncia si possono tratteggiare le differenze che hanno contraddistinto le vicende scozzese e catalana: la prima, frutto di un negoziato condotto tra Londra e Edimburgo, la seconda, invece, il risultato incerto e precario di un violento braccio di ferro tra Barcellona e Madrid. Allo stesso modo, dalla vicenda canadese possiamo trarre molti elementi per comprendere il processo aperto dal referendum inglese e dalla decisione del Parlamento britannico sulla *Brexit*.

La sentenza della Corte suprema canadese è importante anche da un altro punto di vista. La valorizzazione del principio consensuale rende l'ordine federale il risultato dinamico di un processo discorsivo aperto. «Le nostre istituzioni democratiche permettono necessariamente un processo continuo di discussione e di trasformazione, come conferma il diritto riconosciuto dalla Costituzione a ciascun componente della federazione di iniziativa in materia di revisione costituzionale. Un simile diritto comporta l'obbligazione reciproca degli altri componenti di intraprendere le discussioni su ogni legittimo progetto di modifica dell'ordine costituzionale. Un voto che conduca in Québec ad una maggioranza chiara in favore della secessione, in risposta ad una domanda chiara, conferirebbe al progetto di secessione una legittimazione democratica che tutti gli altri componenti della Confederazione avranno l'obbligo di riconoscere» (Reference re cit.).

Siamo di fronte ad una sfida teorica formidabile ma molto problematica. La costituzione federale, a differenza delle carte che non danno forma a questo modello organizzativo, ci appare nella sua reale consistenza di un accordo in divenire, la cui efficacia è subordinato alla regola *rebus sic stantibus*. Le parti dell'accordo federale, purché seguano le procedure previste dall'ordine costituzionale, possono riscrivere la forma e i contenuti dell'unità federale. Il principio del consenso federale, detto altrimenti, rende *mobile* il confine tra *costituente* e *costituito*: meglio, la legittimità democratica della secessione, come risultante di un processo politico discorsivo di carattere generale, permette di fare quello che la dottrina costituzionale

tradizionale non avrebbe consentito. Rendere legittimo ciò che sarebbe per definizione fuori dall'ordine costituzionale.

Una simile concezione sarebbe più compatibile col concetto kelseniano di costituzione solo come regola sul processo democratico di maggioranza-minoranza, che non con quello, più realistico, di costituzione come decisione sulla forma e la specie dell'unità politica di un popolo. Per rendere compatibile questa idea della secessione legittima con le nostre costituzioni, quali progetti complessivi e potenzialmente esaustivi di una società, è necessario rivedere alcune categorie. *In primis*, la differenza tra mutamento e modifica costituzionale che rimanda all'opposizione tra potere costituente e potere costituito, pare perdere di pregnanza di fronte alle potenzialità applicative del principio del consenso e della costituzione come accordo *rebus sic stantibus* (o come compromesso dilatorio). In secondo luogo, se è vero che il federalismo, in definitiva, «genera un *referendum* permanente sui principi ultimi» (Elazar 1998, 71), il processo federale permette la revisione continua dei contenuti dell'unità politica, della dialettica federale tra libertà e eguaglianza, del rapporto tra valori nazionali e valori particolari, dell'unità e della diversità qualitativamente rilevanti.

Le considerazioni che precedono, in definitiva, pongono il rapporto tra democrazia e federalismo sotto una luce particolare: l'una e l'altro si tengono insieme, nel senso che il processo federale è un processo democratico di definizione dei contenuti dell'integrazione politica. In questo quadro, la costituzione resta pur sempre il recinto del processo federale, ma i suoi confini sono mobili, nella misura in cui dipendono dagli accordi (continui e rivedibili per consenso) tra i componenti della federazione.

5. Crisi della democrazia, crisi del federalismo, e viceversa.

Da quanto siamo venuti dicendo, sulla stretta relazione tra democrazia e federalismo, discende linearmente che le crisi della democrazia ricadono sul processo federale e che le crisi del federalismo sono crisi della democrazia politica.

Il problema del nostro tempo presente è, in senso largo, la crisi del politico, delle forme di organizzazione della società inventate dalla modernità (lo Stato *in primis*). In altra sede ho indagato quelle che, a parere mio, sono le principali cause di questa crisi (Morrone 2017). Globalizzazione dell'economia, bio-crazia ovvero la sovranità dell'individuo grazie alla tecnica e alla scienza e, in definitiva, sovranità del tecnologico, sono i principali fattori di decadenza del politico.

Nel caso del federalismo – e della democrazia che, nello stato costituzionale, ad esso è consustanziale – la crisi riguarda gli elementi qualificanti ed essenziali. Se il federalismo non è mera sovrastruttura, se il federalismo presuppone un consenso democratico intorno alla dialettica tra valori particolari e valori comuni, il federalismo può durare fintanto che questa struttura materiale esiste e viene mantenuta in

equilibrio. Le vicende *québécoise*, scozzese, catalana, e la stessa *Brexit*, dimostrano, sia pure in maniera specifica, l'essenza del federalismo e i suoi limiti: realizzare «un qualche grado di integrazione politica basata sulla combinazione di autogoverno e di partecipazione al governo», una integrazione politica che «richiede un particolare insieme di relazioni, a partire dalla relazione tra le due facce della politica, il potere e la giustizia», fornendo «sia al governante che ai governati nelle comunità politiche federali un dibattito permanente sull'arte del governo» (Elazar 1998, 70-71). Quando il consenso che muove verso questo obiettivo non è, per ragioni svariate, più possibile, è il fine stesso dell'integrazione politica su base federale a essere in discussione e, allora, il processo federale entra in crisi, e la cittadinanza duale rischia di perdere ogni significato fondante.

Il processo federale consente (deve consentire) una dialettica e un raccordo continuo tra valori differenti, permette (deve permettere) l'integrazione delle istanze dell'autogoverno col governo nazionale, la dialettica tra libertà e eguaglianza, tra unità e diversità proprio attraverso il principio di consenso. Ma tutto questo presuppone la condivisione continuativa e rivedibile, sancita dall'accordo costituzionale, della cittadinanza duale. I problemi del processo federale non derivano, quindi, propriamente da difetti costituzionali, non riguardano le regole costituzionali e la loro tenuta, ma attengono alla *politica*, dipendono dalla volontà degli individui di ricercare e di saper trovare insieme un equilibrio tra diversi, un equilibrio tra distinte ma coordinate forme di governo politico, che è sotteso al federalismo democratico.

Bibliografia

- Albertini, M. (1993), *Il federalismo*, Bologna, Il Mulino.
- Bobbio, N. (1995), *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi.
- Boggetti, G. (2001), *Federalismo*, Torino, Utet.
- Bongiovanni, G., Gozzi, G. (1998), *Democrazia*, in A. Barbera (cur.), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Roma-Bari, Laterza, pp. 215 ss.
- Dahl, R. (2001), *How Democratic Is the American Constitution?*, trad. It., *Quanto è democratica la costituzione americana?*, Roma-Bari, Laterza, 2003.
- de Vergottini, G. (1990), *Stato federale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIII, Milano, Giuffrè, pp. 831 ss.
- Elazar, D.J. (1998), *Exploring Federalism* (1987), trad. it., *Idee e forme del federalismo*, Milano, Mondadori.
- Friedrich, C.J. (1968), *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York, Frederick A. Praeger Publishers.
- Friedrich, C.J. (2002), *L'uomo, la comunità, l'ordine politico*, Bologna, Il Mulino
- Kant, I. (1795), *Zum ewigen Frieden*, trad. it., *La pace, la ragione e la storia*, Bologna, il Mulino, 1985, pp. 99 ss.

- Kelsen, H. (1920), *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts. Beitrag zu einer Reinen Rechtslehre*, trad. it. a cura di A. Carrino, *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale. Contributo per una dottrina pura del diritto*, Milano, Giuffrè.
- Kelsen, H. (1929), *Von Wesen und Wert der Demokratie*, trad. it., *I fondamenti della democrazia*, Bologna, il Mulino, 1970, III ed.
- Hamilton A., Madison J., Jay J. (1788), *The Federalist*, trad. it., *Il federalista*, Bologna, Il Mulino, 1997.
- Levi, L. (1983), *Federalismo*, in N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino (cur.), *Dizionario di politica*, Torino, Utet, pp. 403 ss.
- Levi, L. (2002), *Il pensiero federalista*, Roma-Bari, Laterza.
- Luciani, M. (1997), *A mo' di conclusione: le prospettive del federalismo in Italia*, in A. Pace (cur.), *Quale, dei tanti federalismi?*, Padova, Cedam, pp. 215 ss.
- Morrone, A. (2017), *Sovranità*, relazione al XXXI Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, in Rivista dell'Associazione dei costituzionalisti, in www.rivistaaic.it, n. 3/2017, pp. 1-108, nonché in *Annuario 2016 – Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale. Sovranità, Rappresentanza, Territorio*, Napoli, Jovene, 2017, pp. 3-154
- Neumann, F. (1957), *The Democratic and Authoritarian State*, trad. it., *Lo stato democratico e lo stato autoritario*, Bologna, il Mulino, 1973.
- Ridola, P. (2001), *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in R. Nania, P. Ridola (cur.), *I diritti costituzionali*, vol. I, Torino, Giappichelli, pp. 3 ss.
- Schmitt, C. (1928), *Verfassungslehre*, trad. it., *Dottrina della Costituzione*, Milano, 1984
- Stepan, A. (1998), *Democrazia e federalismo. Un'analisi comparata*, in *Rivista italiana di Scienza Politica*, n. 1, pp. 5 ss.
- Wheare, K.C. (1963), *Federal Government*, trad. it., *Del governo federale*, Bologna, il Mulino, 1997.