

Federalismo classico e nuove forme di federalismo

1. Il federalismo e le scienze giuridiche e politiche

Dal punto di vista teorico, la Federazione è stata concepita prevalentemente, per non dire quasi esclusivamente, come una *forma di Stato*, il cui carattere essenziale è stato individuato nella divisione del potere tra governo federale e Stati federati. Generalmente è sfuggito agli studiosi un altro aspetto delle istituzioni federali: il fatto che costituiscono una *forma di organizzazione internazionale*, dotata di un potere proprio al di sopra degli Stati-membri, che però non elimina l'indipendenza di questi ultimi.

Bisogna considerare tuttavia che la realizzazione ultima del federalismo è la Federazione mondiale, la cui conseguenza sarà la scomparsa della differenza tra Stato e organizzazione internazionale e il superamento della distinzione tra politica interna e politica internazionale.

Il federalismo è un approccio specifico allo studio della politica che tende a superare il punto di vista stato-centrico e a considerare il mondo come un sistema. La divisione del lavoro scientifico nelle discipline giuridiche e politologiche ha assegnato al diritto costituzionale e alla scienza della politica lo studio dello Stato e della politica interna e al diritto internazionale e alle relazioni internazionali quello della politica internazionale. Secondo questa prospettiva, la Federazione è studiata quasi esclusivamente come una forma di Stato e di essa si occupano le discipline che studiano la politica interna, mentre lo studio delle unificazioni tra Stati e delle organizzazioni internazionali occupa un'area residuale, che non appartiene a nessuna area disciplinare, dotata di una propria autonomia.

Questa divisione del lavoro scientifico si è trasformata in un ostacolo al progresso della conoscenza. Infatti, in questo settore residuale della ricerca scientifica

* Professore di Istituzioni politiche comparate nella Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Torino.

organizzazioni internazionali regionali (Comunità europea) e mondiali (ONU) e verso il basso (comunità territoriali minori, come le regioni e i comuni). Il disegno federalistico permette dunque di superare i limiti della democrazia nazionale, in decadenza a causa di una eccessiva concentrazione di poteri nei governi nazionali, aggiungendo nuovi livelli di partecipazione e di controllo popolare con la democrazia internazionale al di sopra delle nazioni e la democrazia partecipativa nelle cellule di base della società.

Ciò che distingue il federalismo contemporaneo è la coscienza della propria corrispondenza con la svolta cruciale della nostra epoca. Infatti, la rivoluzione scientifica, mentre, da una parte, ha aumentato l'interdipendenza tra i popoli e promosso l'unificazione del mondo, d'altra parte riducendo costantemente la quantità di lavoro necessaria alla riproduzione fisica dell'individuo, abolendo progressivamente il lavoro manuale nel processo produttivo ed eliminando la scarsità dei beni necessari a soddisfare i bisogni elementari e, con essa, la competizione per il necessario, crea i presupposti del superamento dei privilegi di classe, del decentramento del potere e dello sviluppo di una reale democrazia partecipativa, radicata nelle comunità locali. Nello stesso tempo però, la rivoluzione scientifica libera immense forze distruttive, ponendo l'umanità di fronte alla minaccia della catastrofe nucleare ed ecologica. La risposta alla drammatica alternativa tra emancipazione e autodistruzione, di fronte alla quale si trova l'umanità, dipenderà dalla capacità di superare la sovranità nazionale, di unificare l'Europa e il mondo e di liberare le comunità.

Dopo le rivoluzioni liberal-democratica e socialista, che hanno liberato le nazioni e le classi, l'umanità si trova ora di fronte al problema della liberazione dell'individuo con la trasformazione istituzionale, resa possibile dall'affermazione del federalismo nella sua duplice dimensione: quella cosmopolitica (che permette di affermare una solidarietà universale tra gli uomini al di là delle barriere nazionali) e quella comunitaria (che consente di dar vita a una solidarietà concreta, che si manifesta nelle cellule di base della società, liberate dall'oppressione burocratica e dalla divisione in classi). Rispetto ai bisogni di unità internazionale e di autonomia locale, il modello dello Stato nazionale, che organizza la divisione invece dell'unità del genere umano e sviluppa il monismo invece del pluralismo sociale, è diventato anacronistico.

Di fronte ai cambiamenti in corso nella società contemporanea, ha un valore profetico la posizione di Proudhon, il quale, denunciando già nel secolo scorso il carattere patologico della formula politica della repubblica una e indivisibile, aveva affermato: "Il ventesimo secolo aprirà l'era delle federazioni o l'umanità ricomincerà un purgatorio millenario"².

3. Un nuovo modello di politica estera e di sicurezza

L'emergere del modello di politica estera e di sicurezza dell'Unione europea permette di chiarire uno degli aspetti più innovativi della costruzione dell'unità europea.

² P.J. Proudhon, *Del principio federativo* (1863), trad. it., Roma, Mondo operaio-Edizioni Avanti!, 1979, p. 74.

La Federazione europea non si profila come un super-stato, dotato di un imponente arsenale militare, capace di competere con gli altri Stati sul terreno della potenza. L'Unione europea offre l'esempio di un'organizzazione internazionale che fonda la propria influenza nel mondo sulla forza di attrazione del suo sistema di integrazione economica e non sulla potenza militare.

I caratteri del modello europeo sono in armonia con alcune delle tendenze che si sono affermate nel nuovo clima internazionale del dopo-guerra fredda. In effetti, la potenza nucleare ha cessato di essere il fattore principale dal quale dipende il potere di decisione sul piano internazionale. Mentre le superpotenze americana e russa sono uscite esauste dalla guerra fredda a causa del costo intollerabile della corsa agli armamenti, la Germania e il Giappone, proprio perché non hanno dovuto dissanguarsi con le spese militari, hanno assunto il ruolo di grandi potenze economiche.

Ma l'apporto dell'Unione europea alla definizione di un nuovo ordine mondiale consiste nelle innovazioni istituzionali che ne hanno accompagnato lo sviluppo. Esse sono state concepite espressamente per combattere le tendenze accentratrici. E, in effetti, le hanno impedito (e potenzialmente le impediranno) di diventare un centro egemonico. Le relazioni esterne dell'Unione europea prefigurano una politica estera di tipo nuovo, una politica di cooperazione e di unificazione, che rinuncia a esprimersi con i mezzi della potenza.

Attraverso forme di aggregazione, più o meno serrate a seconda della necessità, secondo il modello dei cerchi concentrici, la Comunità ha creato istituzioni che le hanno permesso di stringere legami economici con tutto il mondo. L'adesione è lo strumento specifico della politica di unificazione. L'associazione e la cooperazione sono gli strumenti che servono a preparare l'unificazione.

Oggi, nel momento in cui il Trattato di Maastricht conferisce all'Unione europea le competenze relative alla politica estera e di sicurezza, anche se il loro esercizio è per ora intralciato dal principio delle decisioni all'unanimità, stanno maturando le condizioni per far crescere l'influenza dell'Europa nel mondo. Non è certamente all'ordine del giorno la decisione di trasferire gli arsenali nucleari francese e inglese sul piano europeo e creare i presupposti per una politica di potenza europea. È una scelta che incontra forti opposizioni interne e internazionali.

Si tratta piuttosto di far partecipare l'Unione europea al processo di disarmo. L'Europa ha sempre avuto un ruolo passivo nei negoziati sul disarmo. Ha subito l'iniziativa delle superpotenze sia quando queste ultime hanno deciso di installare sul suo territorio gli euro-missili, sia quando hanno deciso di smantellarli. L'attuale congiuntura internazionale apre all'Unione europea lo spazio per un'iniziativa volta ad accelerare il disarmo, a mettere a disposizione dell'ONU le proprie truppe per operazioni di polizia internazionale e contribuire alla creazione di una forza militare permanente dell'ONU, capace di esercitare un'efficace funzione preventiva dei conflitti.

D'altra parte, a causa della sua dipendenza dal commercio internazionale per quanto riguarda l'approvvigionamento di materie prime e l'esportazione della sua produzione industriale e delle sue tecnologie, l'Unione europea ha un interesse vitale a mantenere aperto il mercato mondiale e rendere stabili le condizioni politiche del suo funzionamento attraverso il rafforzamento dell'ONU. Così, l'interesse a tenere sotto

controllo i flussi migratori che la investono la spingerà a promuovere un programma mondiale di aiuti per lo sviluppo dei paesi dell'Est e del Sud.

Infine, per quanto riguarda la riforma del Consiglio di sicurezza, che è all'ordine del giorno a causa dei profondi cambiamenti avvenuti negli equilibri politici e strategici del mondo, l'Unione europea può imprimere una svolta di grande importanza.

Ci sono due modi di affrontare il problema. Il primo è quello di aprire le porte del Consiglio di sicurezza agli Stati più forti, che sono saliti alle posizioni di vertice nella gerarchia del potere mondiale (Germania, Giappone, India, Nigeria, Brasile, ecc.), e affidare loro la rappresentanza degli Stati più piccoli appartenenti alla stessa regione.

Ma c'è un altro modo. Le unificazioni regionali, creando un'organizzazione del mondo più equilibrata, costituiscono la più importante condizione per la trasformazione democratica dell'ONU.

In particolare, l'ingresso dell'Unione europea nel Consiglio di sicurezza, proprio perché quest'ultima rappresenta la punta più avanzata nei processi di unificazione regionale in corso nel mondo, può aprire una nuova prospettiva: avviare il processo di regionalizzazione del Consiglio di sicurezza, trasmettere agli altri continenti l'impulso verso l'unificazione federale. In effetti, con la regionalizzazione del Consiglio di sicurezza, tutti i popoli potranno essere rappresentati in seno all'ONU attraverso i rispettivi raggruppamenti regionali. Di conseguenza, l'ingiusta discriminazione tra membri permanenti e non permanenti perderà la propria motivazione fondamentale e il voto a maggioranza potrà sostituire il diritto di veto degli Stati più potenti.

In sostanza, di fronte all'esigenza di definire il proprio ruolo nel mondo, l'Unione europea percepirà che la conclusione del processo di unificazione del vecchio continente coincide con l'avvio del processo di unificazione del mondo, attraverso l'attribuzione di poteri coercitivi all'ONU e la sua progressiva democratizzazione.

4. I nuovi aspetti della programmazione e la coincidenza di piano e governo. Carattere costituzionale del piano

D'altra parte, il progetto federalistico è anche il modello di un possibile assetto costituzionale e sociale, al quale la storia tende ad adeguarsi. In questa prospettiva, occorre prendere in considerazione il problema della programmazione e, più specificamente, i caratteri nuovi che la programmazione deve assumere per far fronte ai nuovi problemi posti dalla storia contemporanea.

La prima osservazione riguarda il fatto che non si tratta solo di programmare lo sviluppo economico in condizioni normali, ma si tratta di sottoporre al controllo consapevole della società (perché altrimenti si andrebbe incontro a catastrofi irreparabili) il passaggio dalla società industriale alla società post-industriale e, nello stesso tempo, la creazione di un nuovo ordine economico internazionale, che permetta di superare lo sfruttamento e l'arretratezza del Sud del mondo. Per chiarire la portata di questo compito, basta ricordare che lo sviluppo della rivoluzione scientifica nei paesi industrializzati promuoverà un gigantesco processo di riconversione produttiva, che consentirà di trasferire ai paesi in via di sviluppo le risorse necessarie al loro decollo industriale e di abbandonare interi settori produttivi a questi paesi. Il che permetterà ai pae-

si industrializzati di attivare l'immensa domanda potenziale di impianti e tecnologie esistente nei paesi in via di sviluppo e, nello stesso tempo, di sperimentare un nuovo modello di sviluppo, che elimini il consumismo, distribuisca in modo equo le scarse risorse mondiali e sia compatibile con la protezione della natura.

In secondo luogo, bisogna considerare che la programmazione non può più avere come compito unico o privilegiato il controllo dello sviluppo economico, ma deve ricomprendere in sé la politica del territorio, che tende, in prospettiva, a identificarsi con la programmazione *tout court*. Per politica del territorio non si intende soltanto una politica che miri a superare gli squilibri tra regioni ricche e povere o che persegua l'obiettivo della protezione della natura. Essa deve salvaguardare insieme i valori ambientali e culturali e deve soprattutto perseguire il riequilibrio globale del territorio, in modo che possa essere superata la frattura tra città e campagna e quindi il pieno ricupero e sviluppo della dimensione comunitaria dei rapporti umani nei quartieri delle città grandi e medie e nei piccoli comuni. Il che implica una riorganizzazione del territorio (che i mezzi, resi disponibili dalla rivoluzione scientifica, permettono gradualmente di realizzare), che consenta di attivare dovunque vere relazioni urbane e permetta a tutti di raggiungere agevolmente tutti i servizi essenziali.

Una delle conseguenze più rilevanti del fatto che la politica del territorio deve costituire il contenuto essenziale della programmazione (una vera e propria "rivoluzione culturale") è che essa deve essere strutturata in modo tale che le esigenze particolari e irripetibili di ogni territorio possano essere valorizzate compatibilmente con le esigenze generali. Deve cioè trattarsi non di una programmazione centralizzata, ma articolata, tale che la maggior parte delle decisioni riguardanti la vita quotidiana degli uomini possano essere prese in ambiti territoriali di dimensioni limitate, come il quartiere, il comprensorio e la regione.

Bisogna inoltre tener presente che esiste un nesso preciso tra la possibilità di realizzare la programmazione e il tendenziale superamento della lotta di classe. Finché la società è divisa da profondi conflitti sociali, la linea di sviluppo del processo storico è il risultato dei rapporti di forza tra le classi, cioè qualcosa che nessuno ha voluto. La lotta di classe, in quanto è il prodotto della scarsità delle risorse e della lotta per impossessarsene, è l'espressione di un dominio incompleto dell'uomo sulla natura. Ora, la rivoluzione industriale, accanto a immense possibilità di liberazione, ha creato altrettanto grandi possibilità di distruzione. E non è soltanto la guerra che ha moltiplicato le proprie capacità distruttive con le armi nucleari. La stessa attività produttiva, con la sistematica distruzione dell'ambiente naturale minaccia la sopravvivenza dell'umanità. Di qui, la necessità di sottoporre a un controllo razionale lo sviluppo delle forze produttive e di organizzare il governo della società sulla base di un piano democratico.

Governo e piano tendono, in effetti, a coincidere nella società contemporanea. È compito del piano collocare le esigenze avanzate dalle organizzazioni economiche e sociali e dei partiti in un disegno complessivo. In tal modo, si offre alla condotta di ogni gruppo sociale un preciso punto di riferimento, che definisca gli obiettivi dello sviluppo della società, ordinandoli secondo una scala di priorità e in un quadro di compatibilità.

D'altra parte, il piano risponde sempre più a esigenze vitali dei gruppi umani. Come quando gli Stati si trovano in guerra, la situazione di pericolo stimola il riflesso

dell'unità nazionale e impone di subordinare ogni valore agli imperativi della difesa, così un'analoga unità è diventata necessaria per l'attuazione del piano, stante il rapporto che si è creato nel mondo industrializzato tra la sopravvivenza delle società umane e l'attuazione del piano.

Nello stesso tempo, la portata del piano tende a dilatarsi anche in senso temporale. Il fatto è che le decisioni economiche e politiche che definiscono gli orientamenti di fondo del piano hanno carattere irreversibile. In altri termini, una volta compiuta una certa scelta (per esempio, la scelta dell'energia nucleare) non c'è più spazio per scelte alternative o, quanto meno, è fortemente limitato lo spazio per scelte differenti. È quindi conforme al principio democratico che scelte di questo genere, capaci di imprimere al processo storico una direzione che influenzerà il destino di un popolo per molte generazioni, non siano prese da una semplice maggioranza e con le procedure di decisione che si adottano per gli affari di ordinaria amministrazione. Queste scelte hanno la stessa rilevanza dei principi costituzionali ed esigono il consenso di gran parte del popolo. Di qui la necessità di ampliare l'area delle materie di rilevanza costituzionale, includendovi anche gli orientamenti di fondo del piano, inteso come strumento per definire in modo democratico gli obiettivi della collettività e il rispettivo ordine di priorità. Il patto costituzionale, che nelle società democratiche rende corresponsabili le forze politiche e sociali nella difesa del regime, cioè delle istituzioni che regolano la lotta per il potere e costituiscono le fondamenta della convivenza politica, si deve estendere su un terreno più ampio: quello della programmazione.

5. Il principio di sussidiarietà

Il principio di sussidiarietà offre un criterio per distribuire le competenze tra diversi livelli di governo, in modo che esse siano attribuite a quello che può esercitarle nel modo più efficace. Più specificamente, suggerisce di prendere le decisioni il più vicino possibile ai cittadini e di attribuire ai livelli di governo superiori solo quelle decisioni che non possono essere prese in modo efficace ai livelli inferiori. Già nella costituzione degli Stati Uniti si trova una prima applicazione di questo principio, dove sono elencate le competenze espressamente attribuite al governo federale e sono conferite le "competenze residue" agli Stati-membri.

Ciò significa che i livelli di governo superiori intervengono solo quando sia richiesto dalla dimensione del problema da risolvere, ma non devono intervenire quando il problema in questione possa essere risolto più efficacemente al livello inferiore. In altri termini, le regioni non devono occuparsi di quelle questioni che possono essere risolte efficacemente dai comuni e lo Stato non deve interessarsi ai problemi che possono essere risolti dalle regioni. Viceversa, se un comune o una regione non riesce, a causa delle sue limitate dimensioni, a conseguire un determinato obiettivo, le competenze relative devono essere trasferite al livello superiore. Per esempio, il principio di sussidiarietà è utile per illustrare la necessità di trasferire dagli Stati nazionali all'Unione europea gli strumenti di governo dell'economia, la quale, in conseguenza del processo di integrazione, ha assunto dimensioni europee.

Tuttavia è da sottolineare che il principio di sussidiarietà, in quanto tale, è com-

patibile con le più diverse forme di organizzazione del potere: la confederazione, la federazione, lo Stato unitario. Come ha messo in luce Kenneth C. Wheare, la Federazione è quella forma di Stato che permette "al governo centrale e a quelli regionali di essere, ciascuno in una data sfera, coordinati e indipendenti"³. Invece, in una confederazione, il governo comune è subordinato agli Stati, in uno Stato unitario, le regioni sono subordinate al governo centrale. In una federazione sono indipendenti tanto i governi degli Stati-membri, quanto il governo federale. L'uno e gli altri hanno poteri limitati. Ciascun potere è coordinato con gli altri.

È da ricordare che, tra gli strumenti legislativi previsti dal Trattato istitutivo della CEE, le direttive costituiscono un'applicazione del principio di sussidiarietà. Esse infatti vincolano gli Stati a perseguire un determinato obiettivo, ma consentono di scegliere gli strumenti di attuazione più adatti alle specifiche condizioni di ogni Stato-membro. Questa procedura legislativa consente di perseguire lo stesso obiettivo su tutto il territorio della Comunità, evitando però i difetti e gli svantaggi della centralizzazione e dell'uniformità. In sostanza, tra gli atti normativi della Comunità che perseguono la realizzazione di politiche comuni, alcuni sono direttamente applicabili alle persone (regolamenti), altri affidano agli Stati la scelta dei mezzi e della forma della loro attuazione (direttive).

6. *Il federalismo cooperativo*

Una tendenza, affermata dovunque in seno alle istituzioni federali è lo sviluppo della cooperazione tra i due livelli di governo tra i quali è diviso il potere. È un'esigenza determinata dalla società industriale, dal processo di integrazione economico-sociale tra gli Stati-membri e dall'emergere di nuovi obiettivi nell'azione dello Stato (Stato sociale) e di nuovi strumenti per perseguirli (programmazione).

Il processo di industrializzazione ha trasformato profondamente il funzionamento degli Stati federali, i quali erano concepiti in base al modello dello "Stato minimo", uno Stato nel quale i pubblici poteri intervenivano il meno possibile nel processo economico-sociale e scarse erano le relazioni tra i governi regionali e tra questi ultimi e il governo federale. I governi regionali operavano in sfere separate relativamente isolati gli uni dagli altri. È una situazione che non esiste più in nessuna società industriale.

Tuttavia l'estensione delle competenze dello Stato non si risolve necessariamente in un incremento delle sole competenze del governo centrale. Negli Stati federali questo processo interessa anche i governi regionali.

Per evitare che queste accresciute capacità di intervento dei pubblici poteri generassero conflitti, che avrebbero potuto essere distruttivi per i delicati equilibri costituzionali degli Stati federali, si è imposta dovunque una sempre più stretta cooperazione tra il governo federale e i governi regionali. In sostanza, un numero sempre più am-

³ K.C. Wheare, *Del governo federale* (1945), trad. it., Milano, Comunità, 1949, p. 26.

pio di obiettivi politici richiede un intervento coordinato dei due livelli di governo e un impegno comune nella loro realizzazione. Proprio nei settori nei quali si è sviluppato di più l'intervento pubblico, come il controllo dell'economia e la politica sociale, gli Stati-membri hanno conservato una relativa autonomia politica, partecipando alla realizzazione di programmi comuni con il governo federale.

L'affermazione del federalismo cooperativo segna dunque il passaggio da una distribuzione delle competenze tra governo federale e Stati federati secondo il criterio prevalente delle competenze esclusive a quello delle competenze concorrenti. Nel federalismo classico la divisione delle competenze era organizzata secondo lo schema enunciato dal decimo emendamento della costituzione degli Stati Uniti, in base al quale i poteri non espressamente attribuiti al governo federale sono conferiti agli Stati federati. In pratica, tutte le competenze erano esclusive con la sola eccezione rilevante della competenza fiscale. Con il federalismo cooperativo avviene un tendenziale superamento delle competenze esclusive. Tutte le competenze tendono a diventare concorrenti.

7. Il superamento del principio della divisione del potere su due soli livelli

I processi federativi hanno assunto una dimensione sempre più ampia fino ad abbracciare interi continenti e potenzialmente tutto il pianeta (riforma dell'ONU). Nello stesso tempo, hanno investito gli Stati unitari, determinando una distribuzione del potere verso le comunità territoriali più piccole. In conseguenza di questi processi che si sviluppano in due direzioni, verso l'alto e verso il basso, si è manifestata la necessità di organizzare le federazioni su più di due livelli di governo e di superare quindi il modello classico che divideva il potere solo tra governo federale e Stati federati.

A questi due livelli di governo si devono aggiungere con pari dignità all'interno dello Stato i livelli della regione, della provincia (o comunque dell'ente intermedio tra regione e comune) e la comunità locale, cioè il quartiere di una grande città o il comune e, al di sopra della federazione di dimensioni continentali, il livello mondiale.

In ognuno di questi ambiti territoriali esistono già istituzioni, che sono evidentemente espressione di esigenze di organizzazione e di governo. Tuttavia, queste istituzioni, normalmente, non sono centri di potere autonomi, ma sono subordinati agli Stati nazionali. La loro riorganizzazione secondo lo schema federale permette di attribuire a ogni livello di governo un ruolo indipendente. Il che implica la piena libertà per ogni livello di governo di avere, nel quadro delle proprie competenze, rapporti con ogni altro livello corrispondente o diverso, senza sottostare a controlli (salvo quelli di carattere costituzionale) dei livelli superiori (rapporti regioni-Unione europea, collegamenti tra regioni di frontiera e così via).

Naturalmente, perché l'autonomia dei vari livelli sia reale, è indispensabile che ciascuno di essi abbia sovranità fiscale (federalismo fiscale), in modo che la libertà di manovra nella spesa pubblica, che gli enti minori e le organizzazioni internazionali acquisteranno, si accompagni alla responsabilità verso i contribuenti.

8. *Le euro-regioni*

Il processo di integrazione europea e la crisi degli Stati nazionali hanno fatto cadere gl'incentivi all'accentramento e promosso il movimento di autonomia regionale, facendo emergere antiche affinità e nuove solidarietà tra comunità divise dai confini nazionali. Il superamento delle divisioni militari ed economiche nell'ambito dell'Unione europea ha messo in luce il carattere artificiale degli Stati nazionali.

Ne è derivata la possibilità per le popolazioni di confine di sviluppare nuove forme di associazione in regioni europee, come i Paesi Baschi, la Catalogna e il Roussillon, il Tirolo, l'Alsazia e il Baden, la regione contigua al canale della Manica e così via. È ipotizzabile in futuro una istituzionalizzazione di queste regioni che superi la semplice cooperazione al di sopra delle frontiere. Il che configurerebbe un aspetto nuovo del federalismo contemporaneo.

Si tratta, in sostanza, di creare delle regioni che includano territori appartenenti a due o più Stati confinanti, in modo che non si sostituiscano, ma si sovrappongano ad essi. Così territori e popolazioni periferiche, associandosi al di sopra dei vecchi confini, potranno assumere il ruolo di cerniera tra Stati un tempo antagonisti. Questi ultimi, mentre un tempo drenavano risorse verso il centro e impoverivano le regioni periferiche, oggi, liberati dall'ossessione della sicurezza nei confronti di vicini aggressivi e bellicosi, sono disponibili alla integrazione internazionale e al decentramento del potere.

Il nuovo problema istituzionale da risolvere è il coordinamento dell'attività delle euro-regioni con il livello di governo superiore, che, in questo caso, non è uno solo, ma è costituito da due o più governi statali. Una possibile soluzione è costituita dalla rappresentanza delle euro-regioni nel Senato delle regioni di tutti gli Stati di cui fanno parte.

Questa soluzione, che tende a creare forme di organizzazione politica che comprendono territori appartenenti a due o più Stati, può essere generalizzata a tutti i livelli di governo (per esempio, creando province che appartengono a due o più regioni, come la provincia di Messina e di Reggio, che appartiene alla Sicilia e alla Calabria, o Stati che appartengono a due o più federazioni, come l'Ucraina, che potrebbe essere nello stesso tempo membro dell'Unione europea e della Comunità degli Stati Indipendenti, trasformate in Federazioni).

Deve essere infine presa in considerazione un'ipotesi intermedia tra l'appartenenza esclusiva di ogni regione a una nazione e il patto federativo tra regioni di confine, cioè l'attribuzione di un maggior grado di autonomia alle regioni di confine. Una soluzione debole è quella adottata dalla costituzione italiana rispetto alle regioni a statuto speciale. Una soluzione forte è quella contenuta nell'emendamento del 1944 alla costituzione dell'URSS (mai applicato, se non per attribuire all'Ucraina e alla Bielorussia un seggio nell'Assemblea generale dell'ONU), che contempla la concessione alle repubbliche dell'autonomia in politica estera. È una questione che è ritornata di attualità nel recente dibattito sulle riforme costituzionali dell'URSS e della Russia. Ne è emersa la praticabilità del conferimento (nella prospettiva dell'affermazione di nuove forme di federalismo) alle repubbliche di confine di competenze relative agli aspetti non militari della politica estera. Si tratta di competenze concorrenti, condivise cioè

dal governo centrale e dai governi delle repubbliche, i quali acquisirebbero così il titolo a partecipare a negoziati internazionali su questioni come il commercio, la cooperazione economica, i trasporti, la protezione dell'ambiente e così via.

9. *Inconsistenza della proposta dell'“Europa delle regioni”*

In questa prospettiva deve essere respinta la proposta dell'“Europa delle regioni”, che comporterebbe l'abolizione degli Stati nazionali e la rappresentanza diretta delle regioni sul piano europeo. Occorre rilevare che le regioni hanno dimensione e potere insufficienti per esercitare una capacità di iniziativa sul piano europeo. Un'Europa, composta da un mosaico di Stati di dimensioni regionali, nella quale fosse soppresso il livello nazionale, sarebbe condannata a oscillare tra centralismo e anarchia.

Ciò significa che gli Stati nazionali, una volta che abbiano trasferito poteri verso l'alto e verso il basso, conserveranno ancora un ruolo, quello di articolazioni intermedie tra le regioni e l'Europa. Un livello nazionale di governo continuerà a essere necessario non solo per esprimere un contrappeso efficace rispetto al governo europeo, ma anche per combattere i guasti del centralismo, governando il processo di redistribuzione delle funzioni e di riequilibrio territoriale in seno allo Stato.

Queste argomentazioni non vogliono però essere una critica al Comitato delle regioni, istituito dal Trattato di Maastricht. Esso può svolgere un utile opera di collegamento tra regioni e Unione europea proprio perché è basata sull'attribuzione a questo organismo di semplici poteri consultivi.

10. *L'estensione del bicameralismo a tutti i livelli*

Per quanto riguarda il meccanismo di formazione delle decisioni politiche, uno dei problemi fondamentali riguarda la correzione delle distorsioni territoriali, provocate dall'attuale fase di sviluppo anarchico. Si tratta, di conseguenza, di impedire che la composizione delle rappresentanze politiche si limiti a rifletterle e quindi tenda ad accentuarle, anziché farle regredire. Il compito tipico da prendere in esame è quello di arginare e fare, entro certi limiti, regredire l'espansione delle megalopoli.

Rispetto a questo compito appare contraddittoria l'esperienza di organi rappresentativi regionali, fondati sul principio della proporzionalità senza alcun correttivo, poiché in tal modo la preponderanza demografica dei poli urbani si trasforma senza mediazioni in preponderanza politica. Quindi gli interessi favorevoli al decongestionamento (che per definizione sono più forti al di fuori dei poli urbani da decongestionare che non al loro interno) hanno inevitabilmente meno peso. Occorre perciò individuare dei meccanismi di autoregolazione, il più importante dei quali sembra essere l'estensione a livello regionale (e a tutti gli altri, eccetto naturalmente il più basso) del bicameralismo, previsto per il livello centrale della grande maggioranza degli Stati.

Si tratta cioè di affiancare, a tutti i livelli, a un organo deliberativo eletto su base proporzionale un secondo organo composto dalle rappresentanze paritetiche delle unità territoriali del livello immediatamente inferiore. Questo meccanismo, dando al-

le unità territoriali meno ricche e meno popolate un peso politico superiore alla loro consistenza demografica, consentirebbe loro di far valere i propri autonomi interessi nel processo di definizione della politica del livello superiore e avrebbe quindi una essenziale funzione riequilibratrice.

11. *Una Camera degli Stati composta dai rappresentanti dei governi*

Abbiamo visto che il carattere specifico del federalismo contemporaneo consiste nel superamento della divisione del genere umano in nazioni storicamente consolidate. Mentre la struttura delle prime forme di federazione si avvicina a quelle di Stati unitari decentrati, le Federazioni tra nazioni si distinguono per una più forte autonomia degli Stati-membri. Uno dei caratteri fondamentali delle Federazioni del XX secolo è rappresentato da una forte presenza dei governi nazionali nelle istituzioni federali. Essa costituisce una garanzia contro le tendenze accentratrici, uno dei difetti più gravi delle federazioni contemporanee.

L'innovazione più significativa in questa direzione è costituita dalla rappresentanza dei governi degli Stati federati nella Camera degli Stati. In questo modo, i governi partecipano alla formazione delle leggi federali tramite il potere di co-decisione legislativa, attribuita alla Camera degli Stati.

Il Reichsrat della Repubblica di Weimar e il Bundesrat della Repubblica federale di Germania sono i precursori di questa nuova forma di organizzazione della Camera degli Stati. L'indipendenza degli Stati si esprime in modo più incisivo attraverso i governi che tramite senatori eletti dal popolo. Questa conclusione, implicita nell'architettura delle istituzioni europee, è anche quella cui è pervenuto il Parlamento europeo nei diversi progetti di riforma del Consiglio dei ministri della Comunità europea.

12. *L'autonomia delle banche centrali*

L'autonomia delle banche centrali dai governi ha lo scopo di dare alla politica monetaria un orizzonte di lungo periodo e svincolarla dalle pressioni politiche, che sono mosse spesso da considerazioni di carattere congiunturale.

Le banche centrali furono create per consolidare la sovranità interna dello Stato. Furono uno strumento dei governi per alimentare la capacità di spesa di questi ultimi e per controbilanciare il potere delle banche private. L'esperienza negativa dell'inflazione ha promosso l'affermazione del principio dell'autonomia delle banche centrali con il compito istituzionale di salvaguardare il valore della moneta contro le tentazioni dei governi di finanziare la spesa pubblica con l'emissione di moneta. L'obiettivo della stabilità monetaria (e quindi la lotta all'inflazione, intesa come l'imposta più iniqua) si è affermato come quello prioritario nell'azione delle banche centrali.

Il significato dell'autonomia istituzionale della banca centrale è quello di porre degli argini alla assoluta discrezionalità dei governi nelle decisioni di politica monetaria. Il compito istituzionale della banca centrale si basa sull'osservanza di parametri oggettivi e quindi si traduce nell'esigenza di affidare a un organo neutrale la funzione

di difendere nel corso del tempo il valore della moneta. Questa funzione dell'istituto di emissione deve dunque essere separata da quella di indirizzo economico spettante al governo e al parlamento, in modo che il funzionamento del mercato non sia alterato da modifiche nel valore di acquisto della moneta.

Questo meccanismo è analogo a quello che attribuisce alle Corti costituzionali il potere di annullare le leggi e gli atti amministrativi non conformi alla costituzione. Esso pone un limite alla assoluta discrezionalità nelle decisioni delle assemblee legislative e degli organi esecutivi. Come la Corte costituzionale svolge una funzione di garanzia del cittadino, elevando un argine alla discrezionalità degli organi dello Stato che hanno il compito di prendere decisioni politiche e amministrative, così la banca centrale svolge un analogo ruolo rispetto alle alterazioni al funzionamento del mercato derivanti dalle modifiche del valore della moneta.

Non è un caso che i paesi che hanno meglio salvaguardato l'autonomia delle banche centrali siano quelli con una struttura costituzionale di tipo federale, caratterizzata dall'interazione di una pluralità di poteri "indipendenti e coordinati". Infatti negli Stati Uniti e in Germania la composizione del Consiglio della banca centrale è caratterizzata da una forte presenza dei rappresentanti delle banche regionali. Inoltre i membri del Consiglio sono nominati dal Presidente per un lungo periodo di tempo (14 anni negli Stati Uniti, 8 anni in Germania), il che ne assicura l'indipendenza di giudizio. Infine la banca è indipendente dal governo e in Germania anche dal parlamento. Va ricordato che la struttura e la funzione della Banca centrale europea, come è definita dal Trattato di Maastricht, si modella sull'esempio della Bundesbank. L'analogia con l'indipendenza della Corte costituzionale nei sistemi federali può essere utile per comprendere i meccanismi istituzionali che permettono a questo organo di resistere alle pressioni provenienti dai governi.

13. *Le dimensioni limitate del bilancio federale*

Se si considera che la spesa pubblica nei paesi dell'Unione europea ammonta in media al 45% del PIL e che negli Stati federali (USA, Germania, Canada, Australia e Svizzera) rappresenta il 20-25% del PIL⁴, sarebbe fuori dalla realtà pensare che l'Unione europea nella sua evoluzione in senso federale possa anche soltanto avvicinarsi ai livelli di spesa degli altri Stati federali.

Il fatto è che non sarebbe nemmeno necessario. Anche lo studio della spesa pubblica conferma che le federazioni esistenti hanno subito una degenerazione centralistica. Per far funzionare in modo efficace una federazione nel mondo contemporaneo è necessaria una spesa pubblica di dimensioni molto più limitate di quella degli Stati federali esistenti. Bisogna infatti tener conto del fatto che la spesa sociale può ri-

⁴ Questi dati sono tratti da Commissione delle Comunità europee, *Relazione del gruppo di studio sulla finanza pubblica nell'integrazione europea*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali, Bruxelles-Luxembourg, 1977, vol. I.

manere di competenza esclusiva degli Stati-membri e quella militare (se si considera il nuovo ciclo della politica mondiale) può essere contenuta a livelli minimali.

La conclusione cui è giunto un rapporto preparato da un gruppo di esperti della Commissione europea sul ruolo della finanza pubblica nella prospettiva dell'Unione economica e monetaria fa ritenere che un bilancio pari al 2% del PIL (quello attuale ammonta all'1,2%) sia sufficiente⁵. Il rapporto ritiene infatti che circa un quarto delle risorse di bilancio debbano essere destinate alla spesa strutturale e quindi al superamento del divario tra regioni forti e regioni deboli. Un quarto delle risorse dovrebbe essere destinato alla solidarietà esterna, comprese le spese per il fondo europeo di sviluppo. Un quarto dovrebbe essere assorbito dalla politica agricola comune, anche dopo la riforma. Un quarto dovrebbe infine essere destinato alle nuove politiche comuni (ricerca e sviluppo, energia, grandi infrastrutture, ambiente).

In definitiva, il principio di sussidiarietà permette di individuare le competenze che devono essere trasferite a livello europeo, il federalismo fiscale consente di definire la quantità di risorse necessarie all'esercizio di queste competenze. La conclusione è che l'unità delle federazioni che stanno emergendo all'alba del terzo millennio può essere assicurata da una piccola concentrazione di poteri e di risorse. ■

⁵ Commission of the European Communities, *Stable Money, Sound Finances*, Luxemburg, 1993.

