

# Il pensiero federale e lo Stato unitario autonomistico. Note introduttive

di Giancarlo Rolla

**Abstract: Federal thought and the autonomous unitary State. An attempt at a historical framework** – The work is divided into three parts: the first shows how "original" federalism opposed European monarchies and colonialism in the name of the freedom of the territories; the second explores the crisis of the European empires after the end of the First World War and the development of a new form of state that will be articulated in the two variants of unitary federalism and regionalism. Finally, it will explore the different ways in which the theme of secession has been addressed in common law (Canada and the United Kingdom) and civil law (Spain) systems.

**Keywords:** Sovereignty; Federalism; Regionalism; Asymmetric Autonomies; Independence

## 1. L'apporto del pensiero federale alle teorie sulla sovranità e il federalismo "originario"

Il venir meno delle forme di Stato assoluto ha prodotto la spersonalizzazione del potere: un'entità astratta (la Nazione, lo Stato, il popolo) si è progressivamente sostituita ai soggetti concreti che hanno esercitato la sovranità, divenendo un nuovo riferimento giuridico a garanzia dell'unità dell'ordinamento.

Con l'affermazione del costituzionalismo la sovranità ha cessato di essere un dato metagiuridico – una "*summa potestas legibus soluta*" – per entrare progressivamente nel regno del diritto, manifestandosi attraverso atti giuridici e procedure predeterminate. L'esercizio del potere sovrano deve avvenire conformemente al patto costituente, nei modi e nei limiti previsti dalle Costituzioni, nonché nel rispetto dei valori supremi in esso contenuti<sup>1</sup>.

Tale processo si è sviluppato attraverso una progressiva evoluzione.

Inizialmente, la fonte ideale di legittimazione del potere è stata individuata nella sovranità nazionale, in contrapposizione all'assolutismo monarchico che basava la sua legittimazione sul fondamento divino del potere. Come è noto, secondo il pensiero rivoluzionario francese, ogni sovranità risiedeva essenzialmente nella Nazione, anche se l'art.2 della

---

<sup>1</sup> Così, S. Rossi, *La rappresentanza nello Stato costituzionale*, Torino, 2002, 16.

Costituzione del 1791 precisava subito dopo che “La nazione, dalla quale provengono tutti i poteri, non può esercitarli se non per delega. La Costituzione francese è rappresentativa”: cioè, l’esercizio concreto delle funzioni attraverso cui la sovranità si estrinseca era affidato a corpi rappresentativi, espressione dei nuovi ceti economici e intellettuali che avevano concorso a determinare la caduta del potere assoluto.

La medesima scissione tra titolarità ed esercizio della sovranità è alla base del principio della sovranità statale – sviluppato soprattutto dalla dottrina tedesca – secondo il quale il rapporto tra rappresentanza politica e sovranità ruoterebbe attorno al riconoscimento della esclusiva sovranità dello Stato: di conseguenza, il popolo diviene un organo dello Stato e le diverse funzioni riconducibili all’idea di sovranità sono distribuite tra una pluralità di organi<sup>2</sup>.

Anche in questo caso, tuttavia, si produce una spersonalizzazione del potere, nel senso che l’entità istituzionale dello Stato si sostituisce ai soggetti storici che concretamente esercitano le funzioni sovrane; e tale accorgimento ha consentito di occultare che i titolari effettivi del potere sovrano sono non già l’intero corpo sociale, ma una sua limitata porzione.

La dottrina pubblicistica italiana ha individuato nella dottrina sulla sovranità statale il principio più idoneo ad assecondare il processo storico di formazione dello Stato italiano. Ad esempio, secondo Vittorio Emanuele Orlando “è nello Stato che il popolo trova la sua vera espressione come unità giuridica”, per cui vi sarebbe una piena identificazione tra pubblico e statale.<sup>3</sup> Inoltre, non casualmente, il tema dell’autonomia locale fu privato per molto tempo della sua carica innovativa e derubricato a “amministrazione indiretta dello Stato compiuta...nell’interesse oltre che dello Stato anche proprio”, con la conseguenza che gli enti dotati di autonomia debbono sempre “subordinarsi a quelli generali che, per estensione, per contenuto e per grado è compito dello Stato di far valere”<sup>4</sup>.

In una posizione di spartiacque tra la tradizione e la più moderna visione della sovranità si è posta l’elaborazione di Santi Romano, il quale se, da un lato, ha riproposto l’idea della sovranità come espressione dello Stato centralistico e affermazione dell’unicità del potere centrale sul territorio, dall’altro lato, con la teoria sulla pluralità degli ordinamenti giuridici ha aperto nuove prospettive di riflessione: a suo avviso, infatti, non necessariamente la sovranità deve essere riservata a un solo territorio o a un solo ordinamento, dal momento che stessi individui possono essere sottoposti a più ordinamenti giuridici, autonomi e tra di loro collegati in

---

<sup>2</sup> Così, T. Martines, *Futuro e declino dei concetti di sovranità e autonomia*, in *Scritti*, I, Milano, 2000, 583 ss.

<sup>3</sup> V.E. Orlando, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica* in *Diritto pubblico generale*, Milano, 1954, 417 ss.

<sup>4</sup> S. Romano, *Gli interessi dei soggetti autarchici e gli interessi dello Stato*, in *Studi di diritto pubblico in onore di Ranalletti*, II, Padova, 1931, 441.

modo non gerarchico dal principio di coordinamento<sup>5</sup>.

La medesima separazione tra titolarità ed esercizio si ripropone anche negli ordinamenti che attribuiscono la sovranità al popolo, trasformandolo da “mito” utilizzabile per l’azione politica a principio giuridico valido per il funzionamento del sistema istituzionale. In questo caso, la scissione avviene attraverso la mediazione del principio di elettività degli organi e di assenza di qualsiasi vincolo di mandato tra elettori ed eletti<sup>6</sup>.

Già Edward Coke, confermando una consolidata convinzione del costituzionalismo inglese, aveva sostenuto che “sebbene ciascun rappresentante sia scelto da una particolare contea o mandamento, tuttavia una volta che è eletto e siede in parlamento, egli svolge il suo ufficio per l’intera nazione”; concetti ribaditi in tempi più recenti da Raymond Carré de Malberg, secondo cui i componenti l’assemblea legislativa non rappresentano il collegio elettorale, ma esprimono nel loro complesso la volontà della Nazione.<sup>7</sup> A sua volta, Hans Kelsen era dell’avviso che il popolo esprimesse la propria volontà tramite il Parlamento, organo giuridicamente indipendente dagli elettori<sup>8</sup>.

In questa prospettiva, la sovranità popolare si identifica sostanzialmente con l’elettività degli organi che esercitano l’attività di indirizzo e di direzione politica della cosa pubblica. Mentre, un’interpretazione innovativa fu prospettata da Costantino Mortati il quale, nel suo commento all’art.1 della Costituzione italiana, ricordando che la sovranità si “organizza nel diritto”, individuò tra i suoi compiti principali quello di non ridurre la funzione del popolo alla mera titolarità formale, ma di organizzare la sua partecipazione alla formazione delle decisioni pubbliche.<sup>9</sup> Anche se, come sottolineato dal Martines, il testo della Costituzione italiana, pur individuando nel popolo il titolare della sovranità, non ha affatto riservato agli istituti di democrazia popolare un ruolo incisivo.<sup>10</sup>

In questo contesto, il pensiero federale “originario” - cioè le teorie elaborate nel Nord come reazione all’ Impero coloniale (inglese, spagnolo, portoghese) - hanno fornito un apporto innovativo (*rectius* alternativo) agli studi costituzionalistici in tema di sovranità.

<sup>5</sup> S. Romano, *Lo Stato moderno e la sua crisi. Saggi di diritto costituzionale*, Milano, 1969.

<sup>6</sup> In generale: G. Bacot, *Carré de Malberg et l’origine de la distinction entre souveraineté du peuple et souveraineté nationale*, Paris, 1985; H. J. Lasky, *Studies in the problem of Sovereignty*, New Haven, 1937; E. Crosa, *La sovranità popolare dal Medioevo alla Rivoluzione francese*, Torino, 1915; V. Gueli, *Sulla teoria della sovranità*, Tivoli, 1939.

Per riferimenti alla più recente dottrina italiana: T. Frosini, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Milano, 1997; E. Cortese, *Sovranità (storia)*, in Encl. dir. , XLIII, 205 ss.

<sup>7</sup> Vedi, R. Carré De Malberg, *La loi, expression de la volonté général*, Paris, 1931.

<sup>8</sup> Cfr., H. Kelsen, *La democrazia*, Bologna, 1981, 72.

<sup>9</sup> Così, C. Mortati, *Art.1.Principi fondamentali*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1975.

<sup>10</sup> Cfr., T. Martines, *Fortuna e declino dei concetti di sovranità e di autonomia*, in *Opere*, I, Milano, 2000, 583 ss.

Se nel costituzionalismo europeo del secolo XVIII la sovranità doveva essere “una e non frazionabile”, nei primi ordinamenti federali si affermò l’idea di una sovranità “ripartita” tra il centro e i territori, nel senso che l’esercizio delle funzioni legislative, esecutive e giudiziarie è stato distribuito tra i differenti livelli di governo. Ciò perché il federalismo “originario” concepiva la Costituzione come un patto, come espressione della libera volontà dei territori che l’hanno approvato, uniti da una sostanziale omogeneità di natura geografica, culturale, economica o politica.

D’altra parte, secondo un’autorevole e consolidata ricostruzione storica, la natura pattizia della Costituzione federale sarebbe riconducibile alla tradizione delle Chiese del *dissent* protestante, che consideravano tale istituto un accordo formale che aveva validità legale garantita dalla divinità; mentre solo successivamente, il patto costituzionale ha affievolito la sua valenza religiosa per valorizzare la libera volontà di coloro che lo avevano approvato<sup>11</sup>.

Secondo il federalismo nordamericano, intrinsecamente legato al pensiero puritano una relazione federale consisteva nell’unione di persone che si accordano per dar vita a una istituzione, creata in buona fede dagli individui che la compongono senza perdere le loro rispettive identità. Siffatta visione consentiva di considerare il patto costituzionale.

Il pensiero federale fornì ai movimenti indipendentistici i contributi dottrinali e le ragioni che fanno preferire un ordinamento federale a una molteplicità di “sovranità indipendenti e non collegate”; così come hanno evidenziato che l’Unione tra i territori è la soluzione più utile per la pace in quanto rappresenta un freno per “quella segreta gelosia che dispone tutti gli Stati ad aggredirsi a spese dei loro vicini”<sup>12</sup>.

Come conseguenza, secondo il federalismo “originario” l’unione di territori liberi e giuridicamente eguali doveva essere formalizzata direttamente dai legali rappresentanti dei diversi territori che, appositamente riuniti, esercitano il potere costituente. Coerentemente, quindi: negli Stati Uniti d’America, la Costituzione fu approvata dalla *Convention* di Filadelfia del 1787 cui parteciparono i rappresentanti delle *ex* colonie che avevano dichiarato la propria indipendenza; la Federazione argentina nacque in seguito alla Convenzione costituente di Santa Fe del 1853, cui parteciparono i rappresentanti delle Province; in Venezuela la prima forma federale fu deliberata dal *Congreso General de las Provincias de Venezuela* subito dopo la dichiarazione di indipendenza del 1811.

A loro volta gli Stati Uniti del Messico presero forma attraverso la

---

<sup>11</sup> Per riferimenti si rinvia a B. Bailyn, *The ideological Origins of the American Revolution*, Cambridge, 1967; B. Long, *Genesis of the Constitution of the United States of America*, New York, 1926; D.S. Lutz, *The Origins of American Constitutionalism*, Baton Rouge, 1988; M. Rubboli, *La teologia biblica del patto e la Costituzione americana*, in *Humanitas*, 1, 2010, 15 ss.

<sup>12</sup> Così in *Federalist* n. 6. Sul punto, E. de la Torre Villar, J.M. García Laguardia, *Desarrollo histórico del constitucionalismo hispanoamericano*, México, 1976.

concorde decisione delle dieci Deputazioni provinciali che, nel 1824, approvarono sia la Costituzione statale, sia l'istituzione di una Federazione, qualificata come un patto fondato sull'eguaglianza tra le Province<sup>13</sup>.

L'opzione federale, inoltre, si rivelò capace di soddisfare alcune esigenze specifiche di quei territori. Innanzitutto, consentì di favorire l'unione di popoli che si erano liberati dal colonialismo, senza essere privati dalla propria autonomia costituzionale. Rivelatrici appaiono, in proposito, le pagine dei *Federalist Papers*, laddove individuano l'originalità dello Stato federale nel fatto che, lungi dall'implicare l'abolizione dei governi statali, li rende parte costituente della sovranità nazionale e lascia in loro possesso alcune funzioni. Mentre il Manifesto a favore di una Repubblica federata – dapprovato nel 1823 a Jalisco in Messico – affermò il diritto delle Province (ex colonie), libere e giuridicamente eguali, di unirsi volontariamente all'interno di una Federazione per perseguire il “bene comune”.

In secondo luogo, la soluzione federale consentì di non disperdere i legami giuridici e culturali con la madre patria: in America latina, ad esempio, ha permesso di conservare l'organizzazione amministrativa introdotta dalla Costituzione di Cadice, nonché di continuare ad applicare la normativa spagnola, purché non contraria al nuovo *status* di indipendenza.<sup>14</sup> Simmetricamente, il federalismo nordamericano non mise in discussione i cardini della *common law*, ma cercò, piuttosto, di introdurre all'interno della tradizione giuridica alcune importanti innovazioni come la preminenza della Costituzione e il potere dei giudici di disapplicare le leggi. D'altra parte, la continuità con la tradizione inglese fu assicurata alla luce del *Calvin's case* del 1608 secondo cui nelle colonie “la *common law* inglese è applicabile nella misura in cui le sue regole siano appropriate alle condizioni di vita che regnano nelle colonie stesse”<sup>15</sup>.

Indubbiamente, le carte costituzionali della fase indipendentistica latinoamericana furono “naturalmente” influenzate dal testo della Costituzione del 1776<sup>16</sup>. Ciononostante, al di là delle affinità linguistiche, il

<sup>13</sup> Si veda, per tutti, M. Ferrer Muñoz, *La formación de un Estado nacional en México. El imperio y la República federal: 1821-1835*, Mexico, 1995.

<sup>14</sup> A. García Gallo, *Las orígenes de las insituciones americanas*, in *Estudios de derecho indiano, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, Madrid, 1987; J. C. Gonzalez, *Influencia del derecho español en América*, Santiago, 1992; T.S. Capdequi, *Historia del derecho español en América y del derecho indiano*, Madrid, 1963; H. Gross Espiell, *El constitucionalismo latinoamericano y la codificación en el siglo XIX*, in *Anuario iberoamericano de justicia constitucional*, 2002, 143 ss.

<sup>15</sup> In proposito, P. J. Price, *Natural Law and Birthright Citizenship in Calvin's Case (1608)*, Yale, 1997.

<sup>16</sup> Ad esempio, l'istituzione del Senato come Camera di rappresentanza dei territori è presente nella Costituzione messicana del 1824, nella Costituzione della Colombia del 1821, nella Costituzione argentina del 1853 e nell'art.30 della Costituzione brasiliana del 1889.<sup>16</sup> Così come i primi sistemi federali dell'America latina hanno fatto propri la tecnica degli *enumerated powers* per determinare le competenze della Federazione, la previsione di clausole generali che legittimino un intervento dei poteri federali in ambiti materiali riservati agli Stati;

giudizio storico impone di considerare che l'affinità tra le due esperienze sia più formale che sostanziale.

In primo luogo, per gli Stati Uniti d'America il federalismo fu una scelta irreversibile, come testimonia la posizione assunta dalla Federazione e dalla Corte Suprema in occasione del deflagrare della guerra civile: tale vicenda – che coinvolgeva profili essenziali della forma di Stato come la nozione di sovranità e i poteri della Federazione nei confronti dei singoli Stati – produsse una demonizzazione politica e istituzionale della secessione; mentre l'approvazione del XIV emendamento, alla fine della guerra civile, potenziò il ruolo del legislatore e dei giudici federali a garanzia delle minacce alla libertà provenienti dagli Stati<sup>17</sup>. Mentre la Corte Suprema assecondò tale processo qualificando il federalismo nordamericano come “*a more perfect Union*” in cui ciascuno Stato fa parte dell'Unione non in base a un contratto, ma in virtù della Costituzione<sup>18</sup>.

Diversamente, per molti ordinamenti dell'America latina il dilemma tra federalismo o centralismo ha attraversato la storia di tale continente; il contrasto tra queste alternative fu assai aspro, generando non solo scelte istituzionali effimere e prontamente contraddette, ma anche dando vita sia a ipotesi federali impregnate di centralismo, sia a forme di Stato accentrate, ma aperte al riconoscimento dell'autonomia per i territori<sup>19</sup>.

Inoltre, non va sottovalutato il condizionamento culturale esercitato dalla Spagna: tre secoli di dominazione politica non potevano non lasciare un segno indelebile nell'identità del continente, in virtù dell'eredità della religione cattolica, della tradizione giuridica spagnola e portoghese e del fattore linguistico che ha rappresentato un potente veicolo di comunicazione delle idee<sup>20</sup>.

Tra l'altro, al momento di individuare i confini interni degli Stati federali fu determinante la tradizione amministrativa delle Deputazioni provinciali introdotte dalla Costituzione di Cadice in Messico, delle *capitanías*

---

oppure il criterio della partecipazione (diretta o indiretta) dei territori ai procedimenti di revisione costituzionale.

<sup>20</sup> Tale emendamento affermava che nessuno Stato potrà approvare o applicare coattivamente una legge che diminuisca i privilegi o le immunità dei cittadini degli Stati Uniti.

<sup>18</sup> Così in *Texas v. White* (1869).

Più in generale, in merito alla guerra civile nord americana si veda: C. Calhoun, *Secessione e libertà*, Torino, 2007; L. M. Bassani, *Stati e Costituzione: il federalismo autentico di John C. Calhoun (1782-1850)*, in, *Eunomia*, 1, 2015, 291 ss; A. La Pergola, *Residui contrattualistici e struttura federale nell'ordinamento degli Stati Uniti*, Milano, 1969; R. Luraghi, *La guerra civile americana*, Bologna, 1978.

<sup>19</sup> Si veda in merito: J. Reyes Heróles, *Federalismo y centralismo, México: historia y política*, Madrid, 1987, 151 ss; J. Carpizo, *Federalismo en Latinoamérica*, México, 1973.

<sup>20</sup> In proposito si rinvia a F. Fernandez Segado, *España e Iberoamérica: una recíproca permeabilidad constitucional*, in *La Constitución de 1978 y el constitucionalismo iberoamericano*, Madrid, 2003, 13 ss; N.L. Benson, *La aportación de España al federalismo mexicano*, in *Revista de la Facultad de derecho de l' Universidad de México*, 29, 1958; R. De Labra, *Relaciones de España con las Repúblicas hispanoamericanas*, Madrid, 1910.

*hereditarias* in Brasile e dei *pueblos* e dagli *ayuntamientos* in Argentina<sup>21</sup>.

Anche due esperienze europee risalenti nel tempo possono essere annoverate tra gli esempi di federalismo “originario”: mi riferisco alle Province Unite olandesi e alla prima fase del cantonalismo in Svizzera.

I territori olandesi, dopo anni di guerre e rivolte contro la corona spagnola, si divisero nel 1579 in due distinte realtà politiche su base confessionale: il Sud cattolico e il Nord a maggioranza calvinista. Mentre il primo continuò la sua soggezione alla sovranità spagnola, il secondo, dopo aver dato vita alla Lega di Utrecht, dichiarò la propria indipendenza richiamandosi alla legge di natura e alla necessità di “mantenere i diritti, i privilegi, le libertà dei nostri concittadini, delle nostre mogli e dei nostri figli e dei nostri discendenti”. Di conseguenza, nel 1581, la Lega si organizzò in una Repubblica autonoma di tipo federale composta da sette Province; mentre a livello federale furono istituiti gli Stati generali formati da rappresentanti delle Province, i quali decidevano sulla base delle istruzioni fornite dalle Province di riferimento<sup>22</sup>.

A sua volta, in Svizzera l’opzione federale maturò come reazione all’intervento della Francia rivoluzionaria, la quale nel 1798 impose a tali territori un’ omogeneizzazione forzata: di conseguenza, i Cantoni svizzeri sottoscrissero un patto federale, che si propose di recuperare i precedenti ordinamenti cantonali e di affidare alla Federazione il compito di armonizzare le molte differenze che contraddistinguevano la realtà di quel paese – sia religiose (tra protestanti e cattolici), che economiche (tra un’economia precapitalistica e un’altra liberale) e politiche (tra conservatori e giacobini) –<sup>23</sup>.

A parte le esperienze appena richiamate, il federalismo di tipo pattizio non riuscì a concretizzarsi nel continente europeo, anche le idee provenienti dalle *ex* colonie circolarono e suscitarono già nel XVIII secolo l’ interesse dei movimenti Repubblicani europei, con particolare riferimento alla Spagna e all’Italia.

Nella penisola iberica, l’elaborazione più compiuta del pensiero repubblicano e federalista si ebbe in occasione del breve periodo di vita della Prima Repubblica (1873 -1874) che, a giudizio di alcuni autori tracciò uno spartiacque tra il culmine del pensiero liberale e l’affermazione delle idee che tragheranno la Spagna verso il secolo XX<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Si veda M. Ferrer Muñoz, *La Constitución de Cadiz y su aplicación en la Nueva España*, México, 1993; E.Martiré, *La Constitución de Bayona entre España y América*, Madrid, 2000.

<sup>22</sup> Per maggiori riferimenti: M. Van der Burg, *Transforming the Dutch Republic into the Kingdom of Holland: the Netherlands between Republicanism and Monarchy (1795-1815)*, in *European Review of History*, 2010, 151 ss.

<sup>23</sup> Per una panoramica storica: W. Martin, *Histoire de la Suisse. Essai sur la formation d’une Confédération d’Etats*, Paris, 1926; E.R. Papa, *Storia della Svizzera dall’antichità ad oggi. Il mito del federalismo*, Milano, 1993; M. Bridel, *L’esprit et la destinée de la Constitution fédérale de 1848*, Lausanne, 1949.

<sup>24</sup> Si veda: R. Escrivano Roca, *Los Estados Unidos en las culturas constitucionales del liberalismo postrevolucionario español (1834-1848)*, in *Historia constitucional*, 2021,22,280 ss.

In quegli anni fu elaborato un progetto di Costituzione federale che, non solo prevedeva 17 Stati membri costituiti sulla base di patti stipulati liberamente dai diversi territori, ma ipotizzava altresì un Senato composto da quattro rappresentanti per ogni Stato e un Presidente della Repubblica cui era affidato il compito di garantire l'equilibrio tra i territori. Inoltre, il testo costituzionale diede alla Nazione spagnola una proiezione ultramarina, in quanto comprendeva anche i territori di Cuba e di Porto Rico, dotati di una "autonomía política compatible con la existencia de la Nación"<sup>25</sup>.

In Italia, poi, l'interesse per l'esperienza federale si sviluppò all'interno del pensiero carbonaro e risorgimentale. Con riferimento al primo, fu significativo l'apporto di Giuseppe Compagnoni – docente del primo Corso di Diritto costituzionale presso l'Università di Ferrara – il quale individuò nel principio federale la via per cementare un comune senso di appartenenza e per garantire istituzioni democratiche e repubblicane<sup>26</sup>.

Successivamente, indipendenza e unione federale costituirono due principi complementari che ispirarono i movimenti insurrezionali del Risorgimento. Nel Sud, Francesco Ferrara – convinto sostenitore delle esperienze svizzere e degli Stati Uniti d'America – propugnò in occasione dei moti del 1847 l'indipendenza della Sicilia e la "confederazione di tutti i popoli italiani";<sup>27</sup> mentre al Nord non va trascurato il pensiero di Cattaneo, il quale sostenne che le c.d. "libertà repubblicane" dovessero andare oltre le tradizionali libertà derivate dalla rivoluzione francese, sino a comprendere anche le libertà dei territori.

A sua volta, Giuseppe Ferrari sostenne che la costruzione della Nazione italiana non avrebbe potuto essere promossa da un sovrano e da una politica di conquista militare, ma solo da un'alleanza di popoli liberi federati insieme<sup>28</sup>.

Lo stesso Regno Unito non fu del tutto indifferente all'esperienza delle *ex* colonie del Nord America: i giuristi inglesi, infatti, realizzarono importanti studi in tema di federalismo, i quali ebbero il pregio di argomentare la compatibilità di tale forma di Stato con i principi del costituzionalismo liberale. Inoltre, il pragmatismo anglosassone indusse la classe politica, prima, a ipotizzare una Federazione imperiale quale forma istituzionale idonea a disciplinare i rapporti tra il Regno Unito e le sue colonie, quindi a conferire una base federale agli ordinamenti appartenenti al *Commonwealth*,

---

<sup>25</sup> In propósito, J. Ferrando Badia, *Historia político - parlamentaria de la República de 1873*, Madrid, 1973; J. Antonio Lacomba, *Reflexiones sobre el Sexenio democrático: revolución, regionalismo y cantonalismo*, in *Hanales de historia contemporánea*, 9, 1993, 20ss.

<sup>26</sup> G. Compagnoni, *Storia dell'America: in continuazione del compendio della storia universale del Sig. Conte di Segur*, in *Società dei classici italiani*, vol. 28, 1820-1822, Forgotten Books, 2018.

<sup>27</sup> A. M. Lazzarini Del Grosso, *Il federalismo sconfitto: Francesco Ferrara e Giuseppe Ferrari*, in *Storia e percorsi del federalismo*, Bologna, 2005, 133 ss.

<sup>28</sup> Sul pensiero del Cattaneo si rinvia a: L. Ambrosoli, *Carlo Cattaneo e il federalismo*, Roma, 1999; F. Della Peruta, *Carlo Cattaneo politico*, Milano, 2001.

a cominciare dal *Dominion* del Canada nel 1867<sup>29</sup>.

In questo caso, tuttavia, si assiste a un *federalizing process* anomalo, alimentato non da una tensione unitaria, ma piuttosto dalla ricerca di un punto di equilibrio tra la tendenza alla conservazione delle differenti identità di origine e la necessità di collaborare in ambito continentale<sup>30</sup>.

Le tappe di questo travagliato percorso sono state scandite da una successione di atti di rilievo costituzionale: dal *Constitution Act* del 1791 all' *Act of Union* del 1840 e al *British North America Act* del 1867. Il primo documento si proponeva essenzialmente di dividere il territorio (nelle due colonie del Basso e Alto Canada, entrambe organizzate secondo la tradizione inglese: tale scelta mirava, sul piano politico, a trasferire progressivamente l'esercizio del potere esecutivo dalla madre patria alle Province; mentre, dal punto di vista economico, si proponeva di favorire lo sviluppo delle infrastrutture necessarie per potenziare le comunicazioni e i trasporti<sup>31</sup>.

A sua volta, l'*Act of Union* del 1840 - adottato in seguito alla ribellione delle Province dell' *Upper* e *Lower* Canada - perseguì prioritariamente l'obiettivo di affrontare la questione francocanadese. Sotto il profilo dell'organizzazione costituzionale fu istituito un Parlamento unico e a ciascuna Provincia fu riservato un numero eguale di seggi, Kingston divenne la capitale dell'Unione e si perfezionò in senso parlamentare la forma di governo introducendo la regola della responsabilità politica dell'esecutivo nei confronti del Parlamento.

Tale soluzione intendeva affermare il ruolo centrale della maggioranza britannica, protestante e della componente franco-canadese (di religione cattolica); mentre la scelta di unificare le finanze dei due territori si proponeva di compensare l'elevato debito dell'Alto Canada con l'apporto del solvibile *Lower* Canada.

Il tentativo di assimilazione del gruppo linguistico e religioso minoritario, tuttavia, non fu portato a compimento, in quanto, qualche decennio dopo, in quanto fu superato da un più organico disegno costituzionale che si concretizzò con l'approvazione del *British North America Act* nel 1867, che si ispirò all'ordinamento costituzionale britannico: fu previsto, infatti, un Governatore generale in rappresentanza della Corona, un esecutivo con al vertice un Primo ministro, una Camera eletta con un sistema uninominale, un Senato nominato a vita nel rispetto delle sezioni geografiche del paese in modo da compensare parzialmente la rappresentatività dei territori demograficamente più deboli<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> J. R. Seeley, *The Expansion of England*, London, 1883; R. J. Cheffins, R. N. Tucker, *The constitutional process in Canada*, Toronto, 1975.

<sup>30</sup> Così L. Codignola, L. Bruti Liberati, *Storia del Canada*, Bompiani, Milano, 1999, 279 ss.

<sup>31</sup> Sul punto si veda: M. Olivetti, *Le origini del regime parlamentare in Canada: il Constitution act (1791), l'Act of union (1840) ed il riconoscimento per via convenzionale del responsible government (1848)*, in *Diritto e società* 4, 2017, 743 ss.

<sup>32</sup> Cfr., R.J. Cheffins, R.N. Tucker, *The constitutional process in Canada*, Toronto, 1975.

Anche in questo caso, tuttavia, i rappresentanti dei territori del Canada non poterono esercitare un effettivo potere costituente dal momento che il *British North America Act* fu approvato con legge del Parlamento britannico; inoltre, non può essere considerato l'espressione di *idem sentire* da parte delle Province, che erano animate da motivazioni differenti: i territori marittimi erano interessati a non interrompere il loro *trend* di sviluppo economico, il Québec perseguiva l'obiettivo di salvaguardare la propria identità nazionale e linguistica; mentre l'Ontario puntò a conseguire l'autonomia dal Québec<sup>33</sup>.

Si trattò, in altri termini, di un patto con un fondamento utilitaristico e minato da una contraddizione genetica, individuabile nella difficoltà di innestare la storica tendenza della Province all'autonomia all'interno di un ordinamento modellato sulla base del sistema unitario inglese. Inoltre, esso riserva alla Federazione poteri assai rilevanti - tra cui il veto sulla legislazione provinciale e la nomina dei componenti di importanti organi.

## 2. L'affermazione in Europa dello Stato unitario autonomistico

Il diritto comparato può essere paragonato a un ghiacciaio che, muovendosi, segue dei percorsi originariamente non previsti adattandosi alla morfologia del territorio: tale immagine descrive - a nostro avviso - bene la traiettoria seguita dal federalismo in Europa, dove l'esperienza federale si è concretizzata molto tempo dopo (con l'ovvia eccezione della Svizzera), presentando dei caratteri non omogenei rispetto al federalismo americano.

La destrutturazione delle Monarchie accentrate fu una conseguenza politico-istituzionale dell'esito del primo conflitto mondiale della responsabilità di aver promosso - per spirito di potenza - una guerra distruttiva, che aprirà la strada all'avvento dei totalitarismi.

Escludendo l'Unione sovietica che seguì una propria, originale dinamica,<sup>34</sup> il "prototipo" del federalismo austro-tedesco può essere individuato nella tradizione costituzionale prussiana che, nel secolo precedente, contrapponendosi all'accentramento francese, aveva optato per un assetto costituzionale in grado di contemperare l'unità della Nazione con la salvaguardia delle realtà territoriali che si erano confederate in seguito al Congresso di Vienna. Un salto di qualità nella direzione di una maggior integrazione tra gli Stati si ebbe in seguito alla vittoria prussiana sulla Francia, allorché si crearono le condizioni politiche per l'unificazione del *Norddeutscher Bund*, attraverso il quale i principi (tra di loro federati) offrirono al Re di Prussia la Corona imperiale<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Così: L. Codignola, L. Bruti Liberati, *Storia del Canada*, cit., 415 ss.

<sup>34</sup> Si veda: B. Mirkine - Guetzévich, *Théorie générale de l'État soviétique*, Paris, 1928; G. Boffa, *Storia dell'Unione Sovietica*, (1917-1927), Milano, 1990.

L'atto costituzionale confederativo dell'8 giugno 1815 individuava all'art.2 la sua finalità nel "mantenimento della sicurezza esterna e interna dell'Alemagna, dell'indipendenza e inviolabilità degli Stati confederati". Con riferimento alla natura contrattualistica del

La nuova organizzazione degli Stati germanici si perfezionò con l'approvazione della Costituzione del 1871, la cui rilevanza per gli studi costituzionalistici risiede non solo nell'aver dato un nuovo fondamento giuridico al federalismo in Europa, ma anche nella presenza di soluzioni istituzionali innovative in tema di bicameralismo differenziato e di equilibrio tra i poteri della Federazione. Il *Reichstag*, eletto a suffragio universale, avrebbe dovuto arginare le istanze particolaristiche dei territori, che erano rappresentati dal *Bundesrat*, attraverso i Sovrani dei diversi Stati. La peculiare composizione del Senato, a sua volta, poteva costituire un freno per le tendenze democratiche e liberali della Camera elettiva. Competeva, infine, all'Imperatore garantire l'uniformità delle norme all'interno dell'Impero e assicurare l'unitarietà del sistema.

La ricerca dell'unità ha contrassegnato tutte le fasi della storia di quei territori: dalla proclamazione del II Reich nel 1871 alla Costituzione del 1949, passando per quella di Weimar del 1919. Infatti, il disegno originario fu sostanzialmente riproposto nei documenti costituzionali del secolo successivo, con la variante che la Seconda Camera si è trasformata in un organo rappresentativo degli Stati.

Un'altra caratteristica della tradizione germanica è costituita dalla combinazione tra sistema parlamentare e assetto federale di tipo cooperativo in cui i territori partecipano alle scelte fondamentali e alla legislazione federale in virtù di una regola di cooperazione istituzionalizzata; inoltre, a differenza del federalismo americano, la titolarità della sovranità appartiene alla Federazione, mentre i *Länder* godono di uno *status* di autonomia<sup>36</sup>.

In definitiva, i tratti tipici del federalismo tedesco possono essere individuati nell'omogeneità, nella lealtà federale, oltre che nella peculiare struttura del bicameralismo. L'omogeneità autorizza la Federazione a intervenire in materie di spettanza dei *Länder*, quando ciò sia necessario per evitare squilibri tra le comunità; la lealtà federale vincola la Federazione e i *Länder* a tenere una condotta rispettosa del principio di collaborazione e di solidarietà. Il bicameralismo, infine, consente ai territori di partecipare direttamente alla formazione della volontà politica nazionale.

Anche in Austria il processo di federalizzazione si è caratterizzato per elementi non secondari di centralismo e per una ponderata distribuzione delle attività "sovrane" secondo criteri devolutivi. Tale caratteristica fu motivata sia da ragioni storiche (come il lascito della Monarchia e la posizione assorbente della Capitale), sia da scelte costituenti (come l'attribuzione di una ridotta attività normativa ai *Länder* da svolgere nelle

---

federalismo tedesco: G. Delledonne, *Il dibattito tedesco sui fondamentali contrattualistici del federalismo*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1, 2019, 165 ss.

<sup>36</sup> Secondo l'art.60 della Costituzione del 1918 il *Reichsrat* è costituito "per la rappresentanza dei *Länder* tedeschi nella legislazione e amministrazione del Reich; così come l'art.50 della Costituzione del 1949 afferma che "attraverso il Consiglio federale i *Länder* collaborano alla legislazione e all'amministrazione della Federazione".

forme della cosiddetta “amministrazione federale indiretta”<sup>37</sup>.

La tendenza alla centralizzazione dei poteri unitari da parte della Federazione – tipica dell’esperienza europea – ha interessato anche le esperienze federali maggiormente risalenti nel tempo, che hanno modificato i loro caratteri originari.

Negli Stati Uniti d’America si passò progressivamente da un federalismo di tipo duale a uno di natura cooperativa, sulla base di un processo favorito da una pluralità di fattori: gli strascichi politici e psicologici della “guerra di secessione”, lo sviluppo della forma di Stato sociale, l’apporto della giurisprudenza della Corte suprema che ha saputo utilizzare i numerosi poteri impliciti presenti nel documento costituzionale (la *supremacy clause*, lo *spending power*, la *commerce clause* e la *necessary and proper clause*) per affermarsi quale interprete dinamica della Costituzione<sup>38</sup>.

Nel caso degli ordinamenti dell’America latina, a loro volta, si produsse un progressivo snaturamento del federalismo originario favorito dalla peculiarità del presidenzialismo, dalla periodica “militarizzazione” dell’ordine costituzionale grazie al ricorso agli d Stati d’eccezione, dalla permanenza di un *deficit* democratico, che ha attenuato la vitalità del principio democratico e della separazione dei poteri<sup>39</sup>.

In Svizzera, infine, la frattura del 1847, prodotta dalla fallita scissione dei Cantoni cattolici, generò l’esigenza di rafforzare l’unitarietà del sistema federale e di potenziare il ruolo dei cittadini: si introdusse, di conseguenza, l’obbligo per i Cantoni di ispirarsi a una forma di governo repubblicana e si valorizzò il ruolo degli istituti di democrazia diretta. In contrapposizione con gli Stati Uniti d’America la Costituzione svizzera individuò nel popolo – e non nei giudici – la *viva vox Contitutionis*<sup>40</sup>.

Un ponte tra il federalismo e il regionalismo europeo è individuabile nella forma di Stato integrale, codificata in occasione della breve e tribolata esperienza della Seconda Repubblica spagnola (1931-1936).

Nel discorso di presentazione del progetto elaborato dalla Commissione costituzionale Jiménez de Asúa delineò i presupposti che avrebbero dovuto caratterizzare il nuovo ordine costituzionale: la legittimazione degli organi costituzionali si sarebbe dovuta basare sul principio democratico e sull’idea nordamericana dei *checks and balances*; si dovrebbe superare il concetto generico di Nazione, attribuendo la titolarità della sovranità direttamente ai popoli; mentre la Repubblica si dovrebbe articolare in Municipi (associati in *Mancomunidades*) e in Regioni autonome,

---

<sup>37</sup> Vedi J. Vernet y Llovet, *El sistema federal austriaco*, Madrid, 1997.

<sup>38</sup> Sul ruolo unificante svolto dalla Corte Suprema: H.H. Kelly, W. A. Harbison, H. Belz, *The American Constitution. Its origins & development*, W.W.Norton, New York, 1983, 204 ss.

<sup>39</sup> F. Fernández Segado, *El federalismo en Iberoamérica*, in *Revista Iberoamericana de administración pública*, 2001, 7, 25 ss.

<sup>40</sup> B.Knapp, *L’ordinamento federale svizzero*, Giappichelli, Torino 1994.

volontariamente costituite e dotate di propri Statuti. Tale proposta fu qualificata come una Costituzione avanzata, non socialista, ma democratica, liberale e di contenuto sociale, che *va directa al alma popular*<sup>41</sup>.

La sua architettura costituzionale merita interesse per alcune scelte inerenti la forma di Stato: essa delinea una forma intermedia tra lo Stato unitario e quello federale (qualificata come “Stato integrale”) e individua nel principio dispositivo l’elemento qualificante lo *status* di autonomia dei territori: esso avrebbe dovuto consentire, per un verso, di soddisfare le esigenze di autogoverno della Catalogna, dei Paesi Baschi e della Galizia e, per un altro verso, non precludere agli altri territori di godere dell’autonomia di cui ha bisogno “por su grado de cultura y de progreso”<sup>42</sup>.

Tale Carta costituzionale si contraddistinse per l’originalità di alcune soluzioni volte a superare contrapposizioni storiche – come quella tra federalismo e tradizione monarchica e tra centro e periferia –, favorendo un’integrazione basata su nuovi criteri di distribuzione delle competenze<sup>43</sup>.

Nel definire questo assetto istituzionale, i costituenti repubblicani si sono ispirati alle coeve correnti del costituzionalismo europeo del primo dopoguerra: i componenti la Commissione costituzionale, infatti, avevano forti legami con il mondo culturale tedesco e furono influenzati dal pensiero di Hugo Preuss, che, affrontando nel 1920 il tema della riforma amministrativa della Prussia, aveva evidenziato l’opportunità storica di dar vita a forme di autonomia basate sulla partecipazione e sul potenziamento delle istituzioni rappresentative.

L’incidenza del costituzionalismo di lingua tedesca (in particolare delle coeve Costituzioni austriaca e di Weimar) fu rilevante in materia di ripartizione delle competenze tra i livelli istituzionali, nella presenza di una clausola di supremazia del diritto statale nei confronti di quello regionale e del potere statale di affidare alle Regioni l’attuazione delle leggi statali in materie di competenza dello Stato centrale<sup>44</sup>.

Da ultimo, va segnalata l’istituzione – introdotta dall’art.122 Cost. –

---

<sup>41</sup> *Diario de sesiones de las Cortes Constituyentes de la Segunda República española*, 27 de agosto de 1931, 647.

A proposito dell’esperienza costituente e dell’apporto di Jimenez De Asua si veda, L. Jiménez De Asúa, *Proceso histórico de la Constitución de la II República española*, Madrid, 1932.

<sup>42</sup> Viene, così, introdotta una differenza di *status* tra i territori, assimilabile alla distinzione tra nazionalità e regioni contenuta nell’art.2 della Costituzione del 1978.

<sup>43</sup> J. Oliver Araujo, *El sistema político de la Constitución española de 1931*, Palma, 1991; J. Oliver Araujo, A. Ruiz Robledo, *Comentarios a la Constitución Española de 1931 en su 90 aniversario*, Madrid, 2021; J. Arraras, *Historia de la Segunda República*, Madrid, 1970; L. Sanchez Agesta, *Historia del constitucionalismo español (1808-1936)*, Madrid, 1984; S. Payne, *La primera democracia española: la Segunda República, 1931-1936*, Barcelona, 1995; F. J. Corcuera Atienza, *La Constitución española de 1931 en la historia constitucional comparada*, in *Fundamentos*, 2000, 2, 629 ss.

<sup>44</sup> Sul punto, J. Luis Cascajo Castro, *Notas sobre el ordenamiento constitucional de la Segunda República: la distribución de competencias en el Estado integral*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, 1993, 36, 13 ss.

del *Tribunal de Garantías constitucionales*, un organo di ispirazione kelseniana competente a decidere sia sui ricorsi di costituzionalità delle leggi, sia sui conflitti di competenza tra lo Stato e le Regioni.<sup>45</sup>

Infine, a partire dalla metà del secolo scorso, prese forma un'ulteriore "variante" dello Stato unitario rappresentativo, che potremmo qualificare come "regionale": essa si è manifestata, prima, in Italia con la Costituzione del 1948, poi, trentadue anni dopo, in Spagna.

Queste due forme di regionalismo – pur nelle ovvie differenze – presentano alcuni caratteri comuni.

Innanzitutto, in entrambi gli ordinamenti, sono stati costituzionalizzati – anche se con tecniche differenti – due "livelli" di autonomia: in Italia i territori cui affidare uno *status* speciale furono individuati nel "periodo transitorio" e recepiti, poi, dall'Assemblea costituente; in Spagna, invece, la Costituzione si è limitata a distinguere tra regioni e nazionalità con l'obiettivo di differenziare i territori dove la spinta all'autonomia traeva fondamento dalla storia da quelli che vi potevano accedere per la prima volta costituendosi in Comunità autonome. Tuttavia, la formula costituzionale adottata in Spagna si rivelò ambigua sia perché non individuava i territori forniti dello *status* di nazionalità, sia in quanto i caratteri di tale differenziazione non furono precisati nel testo costituzionale<sup>46</sup>.

In secondo luogo, in entrambi gli ordinamenti l'individuazione delle competenze fu essenzialmente frutto di processi devolutivi. In Italia, sono presenti nel testo costituzionale numerose disposizioni che attribuiscono allo Stato il potere di determinare il *quantum* delle attribuzioni regionali; mentre il terzo comma dell'art.116, che teoricamente ammette la possibilità di competenze normative differenziate, non ha avuto sinora alcun esito sostanziale.

In Spagna il processo di regionalizzazione presenta un andamento simile. Infatti, nonostante la scelta a favore del principio dispositivo, la potenziale possibilità di differenziare le competenze fu concretamente frustrata dalla scelta di accentrare il processo devolutivo attraverso *Pactos*

---

<sup>45</sup> Sul punto si rinvia a M. Bassols Coma, *La jurisprudencia del Tribunal de Garantías constitucionales de la II República española*, Centro de estudios constitucionales, Madrid, 1981; J. L. Cascajo Castro, *Kelsen y la Constitución española de 1931*, in *Revista de estudios políticos*, 1978, 1, 243 ss; P. Cruz Villalon, *Dos modos de regulación del control de constitucionalidad: Checoslovaquia (1920-1938) y España (1931-1936)*, in *Revista española de derecho constitucional*, 1982, 2, 115 ss; R.M Ruiz Lapeña, *El Tribunal de Garantías constitucionales en la II República*, Barcellona, 1982.

<sup>46</sup> In proposito, L. San Antón Moracho, *(Re)definiendo España: una aproximación a la génesis del artículo 2 de la Constitución española*, in *Geografía e historia*, 25, 2018, 193 ss; J. Solozabal Echavarría, *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, Madrid, 1988; G. Jáuregui Bereciartu, *Los conceptos de Nacionalidad y Región en la Constitución de 1978*, in *Iura Vasconiae*, 11, 2014, 387 ss.

*autónomicos* nazionali<sup>47</sup>.

Inoltre, l'omogeneizzazione dei sistemi regionali è stata favorita in entrambi gli ordinamenti da fattori sia esterni (la partecipazione all'Unione Europea), che interni come il ruolo svolto dalla giurisprudenza costituzionale: un apporto quest'ultimo che è stato efficacemente sintetizzato con l'espressione di "*Estado autonómico jurisdiccional*"<sup>48</sup>.

Infine, la codificazione della scelta regionale ha avuto nei due ordinamenti delle comuni fonti di ispirazione. Tra la cultura giuridica italiana e spagnola si determinò un interessante incrocio di influssi.

I costituenti italiani pervennero alla scelta di un assetto regionale generalizzato, individuando come stella polare il regionalismo spagnolo della seconda Repubblica e il federalismo tedesco. Quest'ultimo, in particolare, riecheggiò nel corso dei lavori costituenti grazie agli apporti di Gaspare Ambrosini e di Costantino Mortati: del primo fu utile la conoscenza dei classici di lingua tedesca; mentre si deve a Mortati la traduzione e il commento della Costituzione di Weimar. L'esperienza della Seconda Repubblica spagnola, a sua volta, ha suscitato nel "periodo transitorio" l'interesse di importanti costituzionalisti italiani, i quali vi intravidero un ponte tra il federalismo e le teorie repubblicane sulla libertà e l'autogoverno dei territori<sup>49</sup>.

In Spagna, l'organizzazione territoriale dello Stato può essere annoverata tra i tipi di codificazioni "derivate", nel senso che ha tratto ispirazione sia dalle Costituzioni storiche, sia da testi coevi ispirati al principio di autonomia costituzionale dei territori. Se è evidente l'influenza della Costituzione repubblicana del 1931 - specie per quanto riguarda la concezione dello Stato composto, il principio dispositivo, il riconoscimento di *hechos diferenciales* - non va trascurato neppure il richiamo di alcune disposizioni della Costituzione italiana: come l'art.118 Cost., che ammette la possibilità per lo Stato di delegare funzioni amministrative alle Regioni e agli enti locali, l'art.120 Cost., che vieta alle Regioni di introdurre limiti alla libera circolazione delle persone e delle merci o l'art.124 Cost. che disciplina la presenza in ogni Regione di un Commissario del Governo.

Anche l'esperienza della Repubblica federale di Germania ha influito sulle tecniche di ripartizione delle competenze tra i livelli istituzionali e sul potere di intervento federale in caso di mancata esecuzione da parte dei *Länder* di obblighi costituzionali o normativi.

Oggi, all'interno dell'Unione europea, si è in presenza di un panorama

---

Mi sia consentito rinviare a G.Rolla, *Repubblica, federalismo e indipendentismo. Il dibattito sulla forma di Stato in Spagna (seconda parte)*, in *DPCE*, 2021, 2, 251 ss.

<sup>48</sup> Aragón Reyes, *La reforma del estado autonómico: mejora y no sustitución del modelo*, in *Fundamentos*, 10, 2019, 185 ss.

<sup>49</sup> Come ad esempio: G. Ambrosini, *Stato ed autonomia regionale nel sistema della cessata Monarchia austriaca e dell'attuale Repubblica spagnola*, in *Circolo Giuridico*, 1933,5 ss; A. Giannini, *La Costituzione spagnola del 1931*, Roma, 1934; F. Pierandrei, *La Costituzione spagnola del 9 del dicembre del 1931*, Firenze 1946.

in cui accanto al regionalismo maturo (Italia e Spagna) convivono forme di regionalizzazione “a tappe” non condizionate da un punto di arrivo predeterminato (Belgio), casi di decentramento asimmetrico basato sulla specificità storica di alcuni territori (Regno Unito), esperienze di autonomia limitata a porzioni circoscritte del territorio nazionale (Portogallo, Finlandia e Danimarca), oppure istituti differenziati di autonomia tra la madrepatria e i territori insulari (Francia).

In passato la dottrina ha potuto distinguere con sufficiente precisione il federalismo dal regionalismo: basti richiamare, ad esempio, il pensiero di Ambrosini, il quale nel 1933 precisò che “ si ha il sistema dello Stato federale quando le collettività autonome riescono a conservare nel seno della collettività più vasta di cui fanno parte la qualità di Stato (nel qual caso si chiameranno Stati membri); si ha invece il sistema di quello che si è denominato Stato caratterizzato dalle autonomie regionali quando le collettività territoriali (regioni) sono bensì dotate di autonomia, cioè di diritti propri, che le differenziano nettamente dalle collettività consimili (province) viventi nel seno dello Stato unitario, ma non arrivano ad avere tutti i requisiti per entrare nella categoria degli Stati membri”<sup>50</sup>.

Attualmente, invece, i due tipi di Stato non sembrano (alla luce dell’esperienza europea) nettamente contrapposti, dal momento che le differenze iniziali tendono ad attenuarsi (pur senza annullarsi), realizzando un intricato “*network of interrelated idea and concepts*”<sup>51</sup>. Tale fenomeno riguarda sia i processi istituzionali di formazione, sia le tecniche di ripartizione delle competenze: d’altra parte, la comune appartenenza allo stesso ordinamento sovranazionale ha favorito la circolazione delle esperienze per cui gli ordinamenti regionali hanno assorbito alcuni caratteri propri del federalismo e viceversa.

Ad esempio, il regionalismo ha assorbito le tecniche federali per la tutela dell’unità dell’ordinamento: dal principio di prevalenza del diritto federale alla riserva allo Stato di poteri impliciti, finalizzati a salvaguardare l’unità complessiva del sistema. Così come entrambe le forme di Stato hanno avvicinato le tecniche per la regolazione dei conflitti di competenza, prevedono sia un “*judicial path*” – che fa riferimento al ruolo dei Tribunali costituzionali – sia un “*political path*” – che prevede procedure o organi specifici per conseguire una soluzione condivisa degli eventuali contenziosi

–.

---

<sup>50</sup> Così in G. Ambrosini, *Un tipo intermedio di Stato federale tra l’unitario e il federale caratterizzato dall’autonomia regionale*, in *Rivista di Diritto Pubblico*, 1933,93.

<sup>51</sup> Si veda S. R. Davis, *The federal principle: a journey through time in quest of meaning*, Berkeley, 1978, 5.

### 3. Lo sviluppo di forme di regionalismo identitario e il tema della secessione

Sia la forma di Stato federale che quella regionale si sono consolidate animate da una tensione unitaria e dal riconoscimento di forme di autonomia per i territori; tuttavia, recentemente, il principio unitario è stato sottoposto a tensione dall'esplosione di movimenti indipendentistici e di rivendicazioni di natura identitaria. Se gli ordinamenti autonomistici sono nati animati dal principio *unum ex pluribus*, oggi si può ritenere che al loro interno si siano innescate tendenze ispirate al principio *ex uno plures*.

Il fattore identitario più diffuso è indubbiamente quello di natura linguistica<sup>52</sup>. In ambito europeo, l'esperienza più studiata è quella del Belgio. La Costituzione del 1831 si era proposta di ricondurre quei territori all'interno di un'entità istituzionale unitaria, però tale obiettivo non si è storicamente realizzato: in una prima fase (1830-1990) si ebbe la preminenza dell'identità fiamminga nei confronti di quella francofona, quindi (1900-1932) si introdusse una prima "frontiera" linguistica tra Fiandre e Valloni; poi, l'unità del Belgio si scompose in quattro regioni linguistiche, due cui tre monolingue e una bilingue (1932-1963)<sup>53</sup>. In questo succedersi di tentativi diversi per affrontare il medesimo problema, la riforma costituzionale del 1993 si propose di mettere a regime il sistema, dando vita a un assetto costituzionale caratterizzato dalla presenza nello stesso territorio di Comunità linguistiche e di Regioni che si differenziano in ordine alla natura delle competenze: attraverso un difficile negoziato con i soggetti interessati si è dato vita a tre livelli decisionali (centrale, regionale, delle comunità culturali) poco integrati, con l'obiettivo di conseguire una sostanziale pacificazione tra i gruppi linguistici<sup>54</sup>.

In altri ordinamenti, la specificità linguistica e culturale ha indotto a introdurre forme di regionalizzazione circoscritta: è il caso, ad esempio, della Provincia autonoma delle Åland in Finlandia, dove vive una popolazione che parla lo svedese e ha una cultura non assimilabile a quella finlandese; mentre più diffuse sono le rivendicazioni collegate al carattere dell'insularità o, più genericamente, alla lontananza dalla madre patria, intesa non solo dal punto di vista geografico, ma anche culturale e antropologico.

<sup>52</sup> Tra i numerosi scritti in materia di minoranze etniche linguistiche A. Pizzorusso, *Minoranze e maggioranze*, Einaudi, Torino, 1993; G. Poggeschi, *I diritti linguistici. Un'analisi comparata*, Roma, 2010; F. Palermo, J. Woelk., *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, 2008; J. Vernet, R. Punset, *Lenguas y Constitución*, Madrid, 2007; E. Fossas, F. Requejo, *Asimetría federal y estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Madrid, 1999.

<sup>53</sup> Le Fiandre, la Vallonia, una Regione di lingua tedesca e la Regione bilingue fiamminga/francese.

<sup>54</sup> F. Delpéré, *L'ordinamento federale belga*, Giappichelli, Torino, 1994; M. Leroy, *De la Belgique unitaire à l'Etat fédéral*, Bruxelles, 1996. Anche E.A. Grasso, *I confini mobili del principio di territorialità in Svizzera e in Belgio*, in *Regimi speciali di autonomia delle comunità territoriali*, Milano, 2013, 94 ss.

Si può richiamare, a titolo di esempio, lo Statuto speciale riconosciuto dalla Costituzione danese alle isole Faroe; lo *status* di autonomia attribuito all'arcipelago delle Azzorre e a Madeira in Portogallo; la speciale autonomia dei territori francesi di oltremare e delle entità ultramarine costituite in Regioni speciali. In Spagna, inoltre, l'insularità rientra tra gli *hechos diferenciales* con riferimento agli arcipelaghi delle Baleari e delle Canarie.

Ulteriori spinte dissociative sono riconducibili, a loro volta, alla nozione di *distinct society*, come nel caso della *devolution* del Regno Unito, dove lo *Scotland* e il *Northern Ireland Act* hanno tratto fondamento dalla tradizione che considerava il Regno Unito uno Stato al cui interno convivono ordinamenti dotati di una propria identità nazionale e dove si realizza la coesistenza di diversi sistemi legali<sup>55</sup>.

Vi sono, infine, spinte “dissociative” di tipo competitivo come nel caso di rivendicazioni promosse da territori sviluppati economicamente i quali rivendicano, per tale motivo, una specifica forma di autonomia. Possono essere ascritti a quest'ultima tipologia i recenti tentativi di alcune Regioni italiane (prematuro abortiti), che hanno cercato di utilizzare la previsione dell'art.116, 3 comma della Costituzione per acquisire significative competenze in materia economica, sanitaria e di istruzione<sup>56</sup>.

Il potenziamento di un'autonomia differenziata rischia di mettere in crisi la dimensione unitaria dell'ordinamento generale se non è accompagnato da un coerente atteggiamento sociale e una specifica architettura costituzionale: il primo deve perseguire degli obiettivi inclusivi, ricercando – come è stato detto da un autorevole costituzionalista – “*tanto la riqueza de la diversidad y pluralidad como la unidad y la solidaridad interterritorial*”;<sup>57</sup> la seconda, sua volta, deve prevedere, oltre che il riconoscimento delle specificità territoriali, anche specifici meccanismi di concertazione e apposite modalità per la gestione dei conflitti.

Occorre, in altri termini, predisporre un *set* di regole condivise capaci di scongiurare tentazioni unilaterali, di evitare il prevalere di spinte secessionistiche. Nell'analizzare questi fenomeni occorre – a nostro avviso – tener conto di alcune varianti.

---

<sup>55</sup> In materia di *devolution*, non si può prescindere – tra la dottrina italiana – dagli apporti di Alessandro Torre, tra cui, A. Torre, *Il Regno è ancora Unito?, Saggi e commenti sul referendum scozzese del 18 settembre 2014*, Rimini, 2016; Idem, “*On devolution*”. *Evoluzione e attuali sviluppi delle forme di autogoverno nell'ordinamento costituzionale britannico*, in *Le Regioni*, 2003, 203 ss.; Idem, *Scozia: devolution, quasi-federalismo, indipendenza?*, in *Rivista AIC*, 2013, 2.

<sup>56</sup> Sul tema la dottrina italiana è intervenuta copiosamente, nonostante l'incidenza pratica nulla dei tentativi di attuazione del comma costituzionale. A titolo di esempio si richiama: G. Falcon, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anno dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 2017, 1, 625 ss.; L. Violini, *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art.116, comma 3, Cost.*, in *Rivista AIC*, 2018, 4; R. Toniatti, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 2017, 4, 635 ss.

<sup>57</sup> G. Camera Vilar, *La organización territorial de España. Una reflexión sobre el estado de la cuestión y claves para la reforma constitucional*, in *Revista de Derecho Político*, 2018, 101, 395 ss.

In primo luogo, è opportuno distinguere tra gli ordinamenti federali che storicamente sono nati sulla base delle teorie contrattualistiche e le forme di Stato in cui il riconoscimento dell'autonomia è avvenuto sulla base di procedimenti devolutivi. Nel primo caso è possibile, in astratto, instaurare un parallelismo tra il momento genetico dello Stato e la sua fase dissolutiva, nel senso che, dalla natura pattizia della Federazione e della Costituzione dovrebbe discendere anche un "diritto alla secessione" di uno o più membri<sup>58</sup>.

Con riferimento, invece, agli ordinamenti autonomistici (sia regionali che federalisti unitari) l'acquisizione di uno *status* di indipendenza non rientra tra i "diritti" esercitabili da una comunità territoriale, ma piuttosto costituisce un'aspirazione politica da perseguire secondo procedure di natura costituzionale, condivise e negoziate. In quest'ultimo caso, la problematica della secessione fuoriesce dalla prospettiva filosofica e diviene un tema di natura eminentemente costituzionale, di diritto positivo: si passa, cioè, dall'interrogativo se esista "un diritto alla secessione" a quello di come e a quali condizioni sia possibile una secessione.

In secondo luogo, la distinzione deve essere tracciata tra gli ordinamenti retti da Costituzioni rigide e i sistemi regolati dai principi della *common law*: nel primo caso il percorso di allentamento dei vincoli comuni deve trovare un fondamento nella Costituzione o in una legge costituzionale; mentre nel secondo è determinante la condivisione di regole condivise dai soggetti istituzionali coinvolti e validate dal giudice supremo.

Con riferimento all'Europa, si può mettere a confronto come le istanze di secessione siano state affrontate da un ordinamento di *common law* – il Regno Unito – e da uno retto da una Costituzione rigida – la Spagna –: si tratta di due ordinamenti, divisi per la forma di Stato e per il sistema giuridico di riferimento, ma accomunati dal fatto che il problema della specifica identità di uno o più territori non solo permane irrisolto, ma anzi è stato rinfocolato da alcune scelte nazionali come la *devolution* e la *brexit* nel Regno Unito e l'approvazione di decreti di trasferimento delle funzioni che hanno omogeneizzato il sistema delle competenze in Spagna.

Il Regno Unito, dinanzi alle rivendicazioni indipendentistiche, si è premurato di armonizzare il principio della *sovereignty of Parliament* (che individua nel Parlamento il soggetto titolare delle decisioni fondamentali) con una duplice esigenza costituzionale: che la decisione finale debba essere assunta direttamente dai cittadini dei territori interessati e che il processo politico non sia unilaterale, ma concordato. Coerentemente, l'Accordo di Edimburgo del 2012 ha riconosciuto sia che il futuro della Scozia all'interno del Regno Unito debba essere deciso dalla popolazione scozzese attraverso

---

<sup>58</sup> Si veda il pensiero di J. Caldwell Calhoun, *Secessione e libertà*, Torino, 2007. Con riferimento ai documenti costituzionali, si può richiamare l'art.72 della Costituzione dell'Unione sovietica del 1977 che riconosceva a ogni Repubblica federata il diritto di libera secessione; ovvero del preambolo della Costituzione jugoslava che, con riferimento "ai popoli" della Jugoslavia, collegava all'autodeterminazione anche il diritto alla separazione.

un referendum e che l'attuazione della volontà espressa dal corpo elettorale avvenga attraverso leali negoziazioni<sup>59</sup>.

Tale processo istituzionale sembra aver fatto proprio la “giurisprudenza” della Corte suprema del Canada, allorché nel suo fondamentale *Reference* del 1998 relative alle rivendicazioni del Québec ha affermato che le aspirazioni alla secessione non possono essere in astratto negate - dal momento che la Costituzione non deve considerarsi “una camicia di forza” che vincola le Province al di là di ogni sostanziale adesione al patto federativo-; tuttavia, esse debbono essere certificate (attraverso un referendum) da una chiara maggioranza dei cittadini di quel territorio (*clear majority*) e incanalate nell'alveo di procedure democratiche, condivise e giuridicamente regolate (*good faith negotiations*)<sup>60</sup>.

In definitiva, non sembra forzato affermare che i principi indicati dalla Corte suprema del Canada possano aver dato vita a una convenzione costituzionale valida sia per gli ordinamenti federali che per quelli regionali.

Ben diverso è stato, invece, il contesto istituzionale e politico in cui si sono collocate le rivendicazioni dei movimenti indipendentisti basco e catalano. Il primo si è storicamente contraddistinto per una forte volontà escludente, basata sui diritti forali, sulla salvaguardia delle forme di vita tradizionali, sulla richiesta di incorporazione della Navarra nelle province basche<sup>61</sup>. Il secondo si è caratterizzato per una maggior apertura internazionale – manifestando simpatia nei confronti del movimento irlandese e, più recentemente, della Provincia francofona del Québec – e si contraddistingue per una più ricca elaborazione teorica, controbilanciata però da una endemica litigiosità e una eterogeneità di posizioni<sup>62</sup>.

Tuttavia, se si eccettua la breve e infruttuosa esperienza della Seconda Repubblica, i temi politici sollevati dal pensiero nazionalistico “storico” non riuscirono a trovare uno sbocco istituzionale adeguato. Anzi, dopo la caduta del franchismo, la formula approvata in sede costituente si rivelò ambigua e compromissoria: la necessità di trovare un accordo tra le componenti

---

<sup>59</sup> *Scottish Independence Referendum Bill*, 2013.

<sup>60</sup> Per una ricognizione della principale dottrina canadese del periodo si veda G. Rolla, *Il referendum sulla sovranità del Québec ed il futuro del Canada. Alcuni paradossi costituzionali*, in *Giur.cost.*, 1996, 5, 3269 ss. Circa l'influenza dell'esperienza canadese sul dibattito costituzionale recente: si rinvia a G. Martinico, *Il diritto costituzionale come speranza. Secessione, democrazia e pluralismo alla luce del Reference Re Secession of Quebec*, Torino, 2019.

<sup>61</sup> Si veda F. Javiere Corcuera Atienza, *Orígenes, ideología y organización del nacionalismo vasco (1876-1904)*, Madrid, 1979; J. Cagiao y Conde, *El federalismo español en la historia: volvamos a Proudhon*, in *Res publica*, 2006, 16, 120 ss; A. Elorza, *Ideologías del nacionalismo vasco*, San Sebastián, 1978; A. Blas Guerrero, *Enciclopedia del Nacionalismo*, Madrid, 1997; S. De Pablo, *El nacionalismo vasco ante el Estado español (1895-1937)*, in *Studios históricos* 18, 2000, 79 ss.

<sup>62</sup> AA.VV., *Pi y Margall y el federalismo español*, Madrid, 1975; V. Almirall, *Lo Catalanisme*, Barcellona, 2013; J. Pich i Mitjana, *La génesis del catalanismo político. De los inicios de la restauración a la crisis del centre català*, in *HISPANIA Revista Española de Historia*, 229, 2008, 437 ss; A. Colomines i Companys, *La historia del catalanismo. Un balance historiográfico*, in *Historia Contemporánea* 23, 2001, 791.

politiche favorì la codificazione di uno scenario poco prescrittivo e sufficientemente indefinito, come emblematicamente rivela la formulazione dell'art.2 C.E., che ha neutralizzato linguisticamente le differenze storiche dei territori all'interno della comune qualificazione di *Comunidades Autónomas* senza precisare, inoltre, in che cosa le nazionalità si differenziavano dalle regioni sotto il profilo delle competenze. In definitiva, le *Cortes* si sono limitate a cristallizzare le contrapposizioni che avevano attraversato il dibattito politico e istituzionale del XIX e XX secolo<sup>63</sup>.

È all'inizio di questo secolo che il nazionalismo basco trovò una formulazione compiuta nel *Plan Ibarretxe* e nella proposta di *Concierto político* tra la Comunità autonoma e lo Stato<sup>64</sup>.

Il primo documento non proponeva direttamente la secessione, ma una negoziazione che si sarebbe dovuta fondare sul riconoscimento del principio di autodeterminazione del popolo basco. A tal fine, la Comunità basca approvò il 30 dicembre 2004 una proposta di Statuto che prevedeva la nascita di una comunità “liberamente associata allo Stato spagnolo”, la costruzione di un ordinamento “composto, plurinazionale ed asimmetrico”, l'istituzione di una Commissione bilaterale *Euskadi*-Stato per le relazioni intergovernative e la creazione di un'apposita sezione del Tribunale costituzionale competente a risolvere i conflitti di competenza Stato/*Euskadi*. Questa proposta di revisione statutaria, tuttavia, non fu approvata dalle *Cortes* (febbraio 2005).

Successivamente, nel 2017, il governo basco formulò (anche in questo caso senza esito) in modo diverso lo *status* di autogoverno della Comunità, basandolo su due pilastri: il *Concierto Económico*, che introduceva meccanismi bilaterali per risolvere i conflitti di competenza, e il *Pacto político* che si sarebbe dovuto fondare su un progetto politico condiviso, individuato nella costituzionalizzazione di una forma di Stato “composto, plurinazionale e asimmetrico”.

Il percorso intrapreso dagli indipendentisti catalani è stato profondamente differente.

Inizialmente, la Comunità autonoma catalana individuò in una incisiva

---

<sup>62</sup> J. Solé Tura, *Nacionalidades y nacionalismos en España*, in *Autonomías, Federalismo, Autodeterminación*, Madrid, 1985; G. Trujillo Álvarez, *Federalismo y Regionalismo en la Constitución española: el Estado federo-regional*, in *Federalismo y regionalismo*, Madrid, 1979; R. Fernández Cuesta, *Nación, nacionalidades y artículo segundo de la actual Constitución española*, in *Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, 7, 1979; X. Bastida, *La Constitución vertical. El constitucionalismo y la cuestión nacional*, in *Plurinacionalismo y ciudadanía*, Madrid, 2003, 253ss.; J. Ferrando Badia, *Nación, nacionalidades y autodeterminación en la Constitución española del 20 de diciembre de 1978*, in *Estudios de derecho público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, Madrid, 1195.

<sup>64</sup> Si rinvia a A. López Basaguren, *El país vasco, El modelo de autonomía territorial y la pretensión confederal del nacionalismo*, in *Fundamentos*, 10, 2019, 344 ss.; AA.VV., *Estudios sobre la propuesta política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe*, in *Instituto Vasco de Administración Pública*, 2003; AA.VV., *El Plan Ibarretxe a examen*, in *Cuadernos de Alzate*, 28, 2003.

revisione dello Statuto la via maestra per invertire il processo di progressiva omogeneizzazione del sistema delle autonomie territoriali. La nuova proposta di autonomia elaborata dalla Catalogna (e approvata dalla maggioranza nelle *Cortes*) perseguiva degli obiettivi assai ambiziosi: tra cui, il riconoscimento di quei territori come Nazione, l'attribuzione alla lingua catalana di un "*carácter general y preferente*" nei confronti del *castellano*, specifiche attribuzioni in materia giurisdizionale – tra cui l'istituzione di un *Consejo de Justicia de Cataluña* quale organo di autogoverno del sistema giudiziario in Catalogna.

Tuttavia, il nuovo Statuto fu impugnato innanzi al Tribunale costituzionale, che dichiarò molte disposizioni non conformi a Costituzione.

Come reazione alla situazione di stallo e alle contrapposizioni paralizzanti, le rivendicazioni separatiste ripresero con energia e trovarono il loro fondamento nel *Libro Blanco de la Transición Nacional de Cataluña* predisposto nel 2013 da una Commissione di studio presieduta dall'autorevole costituzionalista C.Viver Pi-Sunyer.

Secondo questo documento, il processo costituente si sarebbe dovuto articolare in tappe successive: dapprima, una consultazione popolare che si pronunciasse in modo "chiaro e inequivocabile" sul futuro politico della Catalogna; quindi il rinnovo dell'Assemblea legislativa con il compito di assumere una decisione politica circa il futuro della Catalogna; infine, la prospettazione di due scenari distinti, a seconda che il processo costituente si realizzi con la collaborazione dello Stato ovvero debba essere proseguito unilateralmente attraverso una dichiarazione di indipendenza e l'approvazione di una Costituzione regionale.

Il processo costituente ipotizzato, infine, si sarebbe dovuto legittimare sul piano internazionale, richiamandosi al principio di autodeterminazione come diritto inalienabile di una nazionalità che intende organizzarsi come una comunità politica differenziata dalla Spagna.

Le vicende, anche drammatiche, che hanno accompagnato tale strategia sono note<sup>65</sup>.

In ogni caso, il percorso intrapreso dallo Stato spagnolo e dalle Comunità autonome basche e catalane sembra aver imboccato un vicolo cieco per l'incapacità politica (o forse l'impossibilità storica) di avviare un processo politico concordato. D'altra parte, la procedura indicata dal Tribunale

---

<sup>65</sup> Sulle vicende del processo secessionista catalano J. Castellà Andreu, *Tribunal constitucional y proceso secesionista catalán: respuestas jurídico-constitucionales a un conflicto político-constitucional*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 2016, 37-561 ss; J. De Miguel Bárcena, *El proceso soberanista ante el Tribunal constitucional*, in *Revista española de derecho constitucional*, 2018, 133 ss; J. Ridaó I Martín, *La juridificación del derecho a decidir en España*, in *Revista de derecho político*, 2014, 91, 91 ss; M. Barceló I Serramalera, *El derecho a decidir como instrumento constitucional para la canalización de problemas territoriales*, in *Fundamentos*, 2017, 363 ss; M. Azpitarte Sánchez, *La defensa de la Constitución frente al secesionismo. Crónica política del año 2017*, in *Revista española de derecho constitucional*, 2018, 147 ss; Si veda anche *Teoría y realidad constitucional*, n.37, 2016, interamente dedicato a *La cuestión catalana*.

costituzionale nella sentenza n.42 del 2014 (cioè l’approvazione di una legge costituzionale che indichi i modi e le forme di una soluzione condivisa) appare – al momento – politicamente non percorribile: l’attuale fase politica non sembra più idonea per progettare una riforma costituzionale all’altezza dei problemi, per cui – come detto da un autorevole costituzionalista ed *ex* giudice costituzionale – “*lo más urgente sería esperar*”<sup>66</sup>.

#### 4. Alcune considerazioni finali

A conclusione di questo contributo introduttivo è opportuno sviluppare alcuni profili metodologici che sono emersi dalla pagine precedenti.

Innanzitutto, occorre distinguere tra l’idea federale – che ha animato tutti i movimenti contrari allo Stato centralizzato di matrice europea – e i *federalizing processes*, che hanno contraddistinto la istituzionalizzazione del federalismo.

La prima si fondava su elementi teorici comuni come il riconoscimento della libertà (o dell’autonomia) dei popoli e la loro volontà di dar vita a un’entità statale unitaria cui trasferire l’esercizio di funzioni comuni. Essi hanno favorito l’affermazione delle prime esperienze federali – riconducibili agli Stati Uniti d’America e anche alla Svizzera – (il c.d. federalismo “originario”).

I secondi, a loro volta, hanno prodotto l’attuazione del principio federale nei diversi contesti giuridici e politici: il prototipo, quindi, si è quindi modificato nelle forme del federalismo “ibrido” (America latina) del federalismo “anomalo” (Canada) e nel federalismo “unitario” europeo.

Questa ricostruzione evidenzia come il metodo comparatistico e costituzionale non possa prescindere da un saldo ancoraggio alla storicità del fenomeno giuridico. Disposizioni costituzionali simili producono esiti differenti a seconda della cultura costituzionale che le riceve: intendendo con tale espressione un complesso di norme, istituzioni, riflessioni dottrinali e usi che emergono dal concreto operare dei testi costituzionale in relazione a un determinato contesto sociale.<sup>67</sup>

È vero che l’oggetto della comparazione costituzionale è tradizionalmente individuato nell’intersezione di tre elementi – i testi costituzionali, le teorie scientifiche e la giurisprudenza –, però tale analisi obbliga a considerare la cultura di un assetto costituzionale “*su historia diversa y las distintas herencias*”. Ogni esperienza giuridica ha bisogno per germogliare di un terreno preparato in precedenza (come dimostra l’esito negativo di

<sup>66</sup> Così M. Aragón Reyes, *La reforma del estado autonómico: mejora y no sustitución del modelo*, in *Fundamentos*, 2019,10, 185 ss. In generale: G. Cámara Villar, *La organización territorial de España. una reflexión sobre el estado de la cuestión y claves para la reforma constitucional*, in *Revista de Derecho Político*, 2018, 395 ss.

<sup>67</sup> F. Mazzanti Pepe (cur.), *Culture costituzionali a confronto. Europa e Stati Uniti dall’età delle rivoluzioni all’età contemporanea*, Genova, 2005.

riforme improvvisate o astratte che prescindono da un sostanziale ancoraggio con l'evoluzione costituzionale di un ordinamento.<sup>68</sup> Per correggere i possibili limiti di un approccio formale è opportuno, quindi, far ricorso alla storia del diritto, la quale consente di comprendere perché in certi contesti alcune scelte hanno fruttificato, mentre in altri si sono inaridite<sup>69</sup>.

In secondo luogo, la comparazione costituzionale presuppone sia che vi sia omogeneità circa gli oggetti da comparare, che vi sia un consenso a proposito delle classificazioni da utilizzare. Un certo rigore definitorio è necessario anche per evitare che una “babele linguistica” confonda l'analisi giuridica.

A questo proposito, lo studioso del diritto non può esimersi dall'accoppiare le esperienze sulla base di categorie empiriche, così come un botanico, dopo aver osservato un determinato numero di piante, le classifica secondo un certo ordine.

Giancarlo Rolla  
www.giancarlorolla.it  
giancarlo.rolla.ge@gmail.com

---

<sup>68</sup> Così: P. Haberle, *Comparación constitucional y cultural de los modelos federales*, in *Revista de derecho constitucional europeo*, 2007, 173.

<sup>69</sup> Sul necessario intreccio tra storia e comparazione si veda: G. Bognetti, *Sistemi giuridici comparati*, in *Enciclopedia delle Scienze sociali*, IX, 1999, 44 ss.; G. Zagrebelsky, *Storia e Costituzione*, in *L'insegnamento della storia nel diritto medioevale e moderno*, Milano, 1993, 177 ss.; T. Martines, *Introduzione al diritto costituzionale*, Torino, 1994, 103; L. Pegoraro, *Comparación jurídica y uso “externo” de las otras ciencias*, in *Revista de investigación jurídica, Avances*, 7, 2012, 314 ss.