

Lo Stato federale

La storia

La nascita dello Stato federale coincide con la fondazione, nel 1787, della Federazione americana. Il testo della costituzione degli Stati Uniti d'America, approvato dalla Convenzione di Filadelfia il 17 settembre 1787, costituisce infatti il primo esempio storico di costituzione federale. La Costituzione del 1787 in realtà fu un compromesso tra la posizione di chi voleva la creazione di uno Stato unitario tra le tredici ex-colonie inglesi e quella di chi voleva il mantenimento di una confederazione che non mettesse in discussione la loro sovranità. Con essa nacque una forma di Stato capace di conciliare l'unità, necessaria per prevenire l'insorgere di conflitti tra le vecchie colonie britanniche e per garantire la loro sicurezza verso l'esterno, con l'autonomia, necessaria per salvaguardarne la libertà. Si trattava di una forma di Stato che, come notò Alexander Hamilton, "lungi dall'implicare una abolizione dei governi statali, li rende parti costituenti di una nazione sovrana, concedendo loro una diretta rappresentanza in Senato e lasciando nelle loro mani una buona parte della sovranità. Il che corrisponde pienamente al concetto del governo federale in ogni possibile e ragionevole estensione del termine".

Il modello federale si è poi diffuso nel mondo a partire dal XX secolo (con l'eccezione, in Europa, della Svizzera, che è diventata una federazione nel corso dell'800), soprattutto nei paesi del Commonwealth (come l'Australia, il Canada, l'India). In Europa, oltre alla Svizzera, anche la Germania, dopo la seconda guerra mondiale, ha adottato una costituzione federale; in America Latina lo ha fatto il Brasile e in Africa la Nigeria.

Che cos'è lo Stato federale

La principale caratteristica dello Stato federale è costituita dal fatto che in esso, alla divisione funzionale tra potere legi-

slativo, esecutivo e giudiziario, si aggiunge la divisione territoriale del potere tra diversi livelli di governo che sono al tempo stesso indipendenti e coordinati. Negli Stati federali esistenti finora i livelli di governo identificati sono stati essen-

K.C. WHEARE

CHE COS'È IL GOVERNO FEDERALE

Che cos'è allora il federalismo? La sua essenza consiste, mi pare, in questo: che in un sistema federale le funzioni di governo sono divise in modo tale che la relazione tra il corpo legislativo la cui autorità si esercita sull'intero territorio e i corpi legislativi la cui autorità si esercita su parti di territorio non è una relazione tra superiore e inferiore... bensì una relazione tra partners coordinati nel processo di governo. In un governo federale vi è una divisione delle funzioni di governo tra una autorità, generalmente chiamata governo federale, che ha il potere di regolare certe questioni per l'intero territorio, e una serie di autorità, generalmente chiamate governi degli Stati, che hanno il potere di regolare certe altre questioni per ciascuna delle parti che costituiscono il territorio. Questa divisione, come si detto, è realizzata in un modo particolare. Anzitutto, la concreta distribuzione di funzioni tra il governo federale e quelli degli Stati non può essere alterata né del governo federale da solo, né dai governi degli Stati da soli e, in secondo luogo, l'esercizio delle proprie funzioni da parte del governo federale non può essere controllato dai governi degli Stati e viceversa. Sistema di governo federale significa perciò una divisione di funzioni tra autorità coordinate, autorità che non sono in alcun modo subordinate le une alle altre, né nell'estensione, né nell'esercizio delle funzioni loro assegnate.

CHE COS'È IL GOVERNO FEDERALE, 1943

zialmente due: quello dello Stato federale e quello degli Stati membri. Ma in questi ultimi anni è emersa fortissima l'esigenza, soprattutto nell'Europa occidentale, di or-

ganizzare sulla base di istituzioni federali anche gli Stati membri e di riconoscere quindi come livelli di potere autonomo tutte le comunità locali, dai quartieri alle città e alle regioni. Diversamente da quanto accade negli Stati unitari, nello Stato federale il governo centrale possiede solo le competenze minime e i poteri necessari per garantire l'unità politica ed economica della Federazione, mentre agli altri livelli è attribuita piena capacità di autogoverno in tutte le altre materie. Nella sfera che gli è propria nessun livello di governo deve essere subordinato a quello superiore.

Questo equilibrio costituzionale si riflette anche nella composizione del potere legislativo, caratterizzato da un particolare tipo di bicameralismo. Prendendo come esempio gli Stati federali già esistenti, un ramo del parlamento rappresenta il popolo della federazione in misura proporzionale al numero degli elettori, mentre l'altro è composto dai rappresentanti degli Stati. Le leggi, per essere approvate, devono avere sia il consenso della maggioranza dei rappresentanti del popolo della federazione che quello della maggioranza degli Stati membri. Nell'ipotesi di molteplici livelli di governo questo tipo di bicameralismo deve essere riprodotto ad ogni livello.

Affinché la divisione dei poteri tra governo centrale e governi locali sia garantita, essa deve non solo essere sancita da una costituzione scritta, ma deve anche essere tutelata da un potere autonomo in grado di annullare i provvedimenti legislativi e amministrativi non conformi alla costituzione e di pronunciarsi in ultima istanza quando si presentino conflitti relativi alla divisione dei poteri. Questo potere è il potere giudiziario che fonda la propria indipendenza proprio sull'esistenza di diversi livelli di governo (ciascuno dei quali ha interesse a tutelare l'indipendenza del potere giudiziario rispetto agli altri livelli) e che può quindi ga-

rantire il primato della costituzione imponendone il rispetto a tutti gli organi dello Stato federale.

Infine, se nessuna autorità di governo deve essere subordinata alle altre nell'ambito delle proprie competenze, è necessario che ciascuna possa disporre di risorse sufficienti per lo svolgimento delle funzioni assegnate dalla costituzione. Tutte devono quindi avere il potere di imporre tasse per finanziare i propri servizi e le proprie politiche. Il federalismo fiscale esamina i modi e i mezzi per coordinare l'azione fiscale tra i vari livelli di governo della federazione.

Stato federale e confederazione

Ciò che differenzia lo Stato federale dalla confederazione è l'esistenza di un autentico potere comune che, da un lato, sia in grado di regolare i rapporti tra gli Stati sulla base del diritto e di abolire la necessità del ricorso alla forza in caso di conflitti o controversie e, dall'altro, abbia potere diretto sui singoli cittadini, i quali concorrono a formarlo in modo democratico. La confederazione non è uno Stato, ma una somma di Stati sovrani che regolano i rapporti reciproci basandosi in ultima istanza sulla forza e che mantengono un potere esclusivo sui cittadini. In essa il livello confederale è subordinato e dipendente per il suo funzionamento rispetto agli Stati che la compongono. La confederazione si basa sul principio della rappresentanza degli Stati, non dei cittadini, e attribuisce infatti il voto solo agli Stati, escludendo in questo modo il popolo dalle decisioni che riguardano i rapporti interstatali. Il diritto di veto, che è sempre previsto nelle confederazioni e che può paralizzare ogni azione comune, imponendo alla maggioranza la volontà di un singolo, è il simbolo della sovranità assoluta mantenuta dagli Stati che formano una confederazione.

Lo Stato federale come nuova forma di organizzazione internazionale

Grazie al meccanismo dello sdoppiamento della rappresentanza democratica e quindi grazie alla coesistenza del prin-

cipio dell'unità della comunità politica con quello dell'indipendenza delle sue parti, lo Stato federale è in grado di conciliare i vantaggi della piccola dimensione, che consente agli individui di partecipare direttamente al processo di formazione delle decisioni politiche, con i vantaggi della grande dimensione, necessaria per la sicurezza e lo sviluppo economico. Hamilton definisce il carattere essenziale di questa innovazione istituzionale come l'allargamento dell'orbita del governo democratico da uno Stato ad un'unione di Stati, cioè la possibilità di unificare diverse comunità nazionali e di realizzare la partecipazione politica su un'illimitata estensione territoriale. Ciò significa che lo Stato federale non è solo una nuova forma di governo ma è anche una nuova

I. KANT

LA PACE COME PRESUPPOSTO DELLA
DEMOCRAZIA

Il problema di instaurare una costituzione civile perfetta dipende dal problema di creare un rapporto esterno tra gli Stati regolato da leggi, e non si può risolvere il primo senza risolvere il secondo.

IDEA DI UNA STORIA UNIVERSALE DAL PUNTO
DI VISTA COSMOPOLITICO, 1784

forma di organizzazione internazionale, la sola in grado di realizzare pienamente la pace, perché sottrae agli Stati il potere di fare la guerra, trasformando i rapporti di forza internazionali in rapporti basati sul diritto. Consentendo ai cittadini di partecipare democraticamente alla formazione del potere che regola i rapporti tra gli Stati, le istituzioni federali realizzano la democrazia internazionale.

Lo Stato federale può trovare piena realizzazione solo con la Federazione mondiale, mentre le sue manifestazioni storiche sono state fino ad oggi imperfette ed instabili. La necessità, anche per gli Stati federali, in una situazione internazionale di anarchia, di massimizzare la potenza dello Stato ha comportato infatti forti spinte all'accentramento, come dimostra il caso degli Stati Uniti a partire dalla prima guerra mondiale, quando la loro situazione di sostanziale isolamento è ter-

minata. Solo realizzando le istituzioni federali a tutti i livelli, fino a quello mondiale, si porrà fine all'anarchia internazionale trasformando i rapporti internazionali in rapporti giuridici tra eguali; la ragion di Stato sarà abolita e la politica non sarà più al servizio della potenza degli Stati ma al servizio del bene comune del genere umano.

L'Unione europea

La Federazione mondiale costituisce indubbiamente un obiettivo di lungo periodo, tuttavia è l'unica prospettiva in cui è pensabile dare una risposta positiva e democratica alla crescente interdipendenza globale, che ha ormai trasformato il mondo in una comunità di destino, e alla crisi degli Stati nazionali, ormai chiaramente inadeguati per fronteggiare le grandi sfide mondiali (siano esse economiche, politiche, ecologiche o persino sociali e culturali). Questo spiega perché in tutte le aree del mondo sono in corso processi di integrazione (come l'Unione europea, il NAFTA, il Mercosur, il Patto Andino, l'ASEAN, la CIS, le Unioni regionali africane, ecc.) che, se verranno approfonditi, non potranno avere che uno sbocco federale.

L'Europa è il continente dove questo processo è più avanzato e dove quindi è maggiore la coscienza del significato rivoluzionario della trasformazione in corso. La Federazione europea rappresenterà il primo esempio nella storia di superamento della dimensione nazionale dello Stato e costituirà un modello di unificazione per tutte le regioni del mondo. Sulla base delle grandi unioni federali continentali sarà un giorno possibile riformare radicalmente l'ONU e creare un vero governo democratico mondiale.